IL MONTANARO d'Italia
rivista dell'unione nazionale comuni
comunità ed enti montani



INSERTO

LE COLLETTIVITÀ LOCALI E REGIONALI E I PARCHI NATURALI IN EUROPA

Relazione del Prof.
Aurelio Dozio
alla 18ª Sessione della Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa - Strasburgo 18-20 settembre 1983

IN APPENDICE:
RISOLUZIONE FINALE
approvata dalla Conferenza

Supplemento al n. 12 - Dicembre 1983 de "IL MONTANARO D'ITALIA", mensile dell'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani
Direttore resp.: Giuseppe PIAZZONI — Editrice STIGRA — C.so San Maurizio 14 — Torino — 2° semestre 1983 — Sped. in abb. post. — Gr. III/70

INTRODUZIONE

Dopo essersi precipitata freneticamente in una corsa senza precedenti verso la crescita economica, l'industrializzazione, l'urbanizzazione, l'umanità si è resa conto con terrore, che alla fine di questa corsa si trova l'esaurimento delle sue risorse, l'alterazione del suo ambiente, l'asfissia delle sue campagne, la sparizione irrimediabile dei fenomeni naturali dai quali la vita dipende.

La presa di coscienza del problema ecologico è stata allora immediata, universale e mondiale, tanto che il fenomeno può soltanto essere considerato come un movimento dello spirito umano, simile alle correnti di pensiero che hanno preluso, nel corso dei secoli, alle grandi riforme sociali e socio-economiche ed agli sconvolgimenti politici.

Raramente una corrente di opinioni si è così facilmente e rapidamente affermata. Non è occorsa che una decina d'anni alle popolazioni per comprendere e pretendere che non si trattava soltanto di assicurare la sopravvivenza del gipeto barbuto o del panda australiano, ma che questi problemi erano strettamente legati alla vita, alla civiltà umana, ai modi di produzione, ed in definitiva all'essenza stessa di tutto il sistema sociale.

Come una forza della natura, questa corrente di pensiero ha posto l'ecologia in prima fila tra i problemi dello Stato moderno.

L'attitudine degli ambienti ufficiali è stata in un primo tempo, molto vicina a quello del personaggio di un celebre romanzo italiano, I promessi Sposi del Manzoni che, di fronte all'epidemia di peste, comincia con il negarla con grande uso di sofismi, e poi, riscontrati gli effetti funesti ed innegabili sulla popolazione, la inquadra in categorie filosofiche razionali che ne dimostrano l'inesistenza e l'impossibilità ove essa si trova a produrre effetti tali; dopo di che, soddisfatto del suo lavoro, viene colpito dalla malattia, si mette in letto e muore "*prendendosela con le stelle*".

Similmente, gli ambienti ufficiali hanno cominciato con il minimizzare il problema, con il ridurlo ad un incidente, con il porlo in termini tecnici, con l'isolarlo nel tempo e nello spazio come un fenomeno contingente e particolare e non inerente ai modi di produzione della società attuale.

Le prime conferenze ecologiche ufficiali s'ispirano per ciò che è la loro organizzazione ed i risultati, alle conferenze mondiali per il disarmo: lunghe discussioni accademiche e dichiarazioni di "*buone*" intenzioni destinate a rimanere tali.

La salvaguardia di ciò che rimane del nostro ambiente naturale non saprebbe per altro accontentarsi di principi generali nè di filtri sulle ciminiere delle fabbriche, e neppure della salvaguardia di spazi isolati destinati a divenire dei musei della natura.

Non è più tempo di credere a rimedi tecnici ed empirici, ma di avere il coraggio politico a rischio dell'impopolarità di riconsiderare i valori che l'umanità utilizza per agire sul suo "habitat" e sui sistemi di produzione che essa instaura, sulle relazioni esistenti tra i più abbienti ed i meno abbienti, sulle scelte politiche concernenti l'ordine sociale.

Infatti, è tutto ciò che implica la protezione della natura.

È giusto che la Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa dedichi un nuovo rapporto a questa questione fondamentale; poichè è importante che gli eletti locali e regionali, coloro che sono gli interpreti più diretti delle esigenze fondamentali dell'uomo, possano affermare e riaffermare con forza: la salvaguardia della natura è un'esigenza biologica, economica ed etica per l'insieme della collettività.

Ne deriva il diritto ed il dovere per i poteri locali e regionali, la cui azione poggia sulla relazione tra gli individui ed il loro ambiente, di avere la padronanza dei problemi dell'ambiente che condizionano la vita dei loro amministrati.

Ci affrettiamo comunque a precisare che la loro azione non deve essere paragonata a conservatorismo. Lo sviluppo armonioso del sistema ecologico al quale mira l'azione ecologica è per definizione dinamico, tanto durante la fase della sua determinazione che della sua protezione non soltanto contro le forze umane e naturali che agiscono sul cosmo, ma anche in concerto con queste ultime.

È questo un punto che conviene affermare e difendere, se non si vuole correre il rischio di cadere nel ridicolo di un'azione ecologica ridotta a trasformare il mondo in un museo, imponendo un immobilismo allo sviluppo logico delle cose pur imbrigliando e mortificando la potenza creatrice dell'uomo e le forze immanenti della natura.

Questo rapporto sul ruolo delle collettività locali e regionali in materia di zone protette, e più particolarmente i parchi naturali, è stato concepito in quest'ottica.

Se la sopravvivenza di certe specie necessita una protezione integrale del loro habitat, se certi luoghi devono mantenere il loro carattere inalienabile, esistono numerosi altri spazi degni di protezione ma dai quali non si può escludere l'uomo. La loro protezione non può essere un insieme di proibizioni, ma deve permettere di forgiare una filosofia nuova tra l'uomo e la natura. Tale è la ambizione di questa nuova formula; messa a punto poco a poco in numerosi paesi: i parchi naturali.

Interrogarsi sul ruolo delle collettività locali e regionali nella creazione, finanziamento e gestione dei parchi naturali in Europa, non è tuttavia cosa facile. Il concetto stesso di parco naturale, contrariamente ad altre zone protette, ricopre delle realtà ben distinte nei diversi paesi. Molto restrittivo all'inizio ed essenzialmente imperniato sul turismo e lo svago dei cittadini, si è evoluto poco a poco per essere concepito in certi paesi come un effettivo strumento di sistemazione dello spazio rurale il cui insieme di funzioni sono concepite nell'ottica della capacità rigenerativa delle risorse naturali.

Dopo aver cercato di definire la responsabilità degli eletti locali e regionali di fronte alla problematica della protezione e particolarmente nel settore dei parchi naturali, faremo un bilancio delle loro competenze in materia di protezione degli spazi nei diversi paesi membri del Consiglio d'Europa. Ci si accorgerà che se da qualche anno un certo numero di politici coraggiosi hanno potuto essere ben diretti in regioni europee diverse, queste non possono tuttavia essere efficaci che nella misura ove esse s'inscrivono in un progetto globale associando l'insieme dei livelli di responsabilità alla difesa di un interesse comune.

E come la natura non ha confine, è ad un livello europeo che bisogna portare la discussione sul ruolo degli eletti locali e regionali verso la riconquista d'una nuova arte di vivere in armonia con i principi di vita che governano il nostro divenire, anche a breve termine.

CAPITOLO I: Le zone protette, diritto e dovere nel campo delle competenze delle autorità locali e regionali.

1. RUOLO DELLE ZONE PROTETTE NELL'AZIONE ECOLOGICA

1.1. Le zone protette sono un legato alle generazioni future

"*Noi non abbiamo ereditato la nostra terra, noi la conserviamo per i nostri figli*".

Tale potrebbe essere la formula che riassume il nostro scopo. È una questione d'etica il cercare di mantenere intatto un numero più grande possibile di campioni di questo ambiente che è stato la culla della nostra civiltà, sottraendo certi spazi al modo di vita che ci viene attualmente imposto.

Proteggendo il maggior numero possibile di luoghi, è in causa un insieme di scelte economiche: la protezione di una valle destinata ad essere sommersa da una diga idro-elettica o di un corso d'acqua ove era prevista una centrale nucleare, può influenzare le scelte energetiche verso delle energie nuove o rinnovabili. Parimenti, la protezione d'una montagna può orientare le opzioni turistiche verso delle formule "*miti*", quali lo sci da fondo, piuttosto che le stazioni integrate, che non solo sfigurano per sempre la montagna ma mettono in pericolo molti dei suoi fragili equilibri.

Una generazione può decidere il proprio suicidio, ma non può mettere in causa le condizioni di vita dei suoi figli, ed è là che le zone protette hanno un ruolo da giocare di prim'ordine.

1.2. Ruolo scientifico assolto dalle zone protette

Secondo l'assioma del filosofo Francesco BACONE: "*Non vici parendo vicitur*", occorre obbedire alle leggi della natura affinchè esse servano l'uomo e perciò bisogna conoscerne i meccanismi e la dinamica come pure i processi di rigenerazione. È la funzione scientifica dei territori messi sotto riserva. Essi hanno di più la missione di permettere la conservazione della diversità genetica, investimento necessario per assicurare le risorse alimentari necessarie a lungo termine, e permettere l'innovazione scientifica ed industriale.

1.3. Le zone protette hanno una dimensione culturale e sociale

In Europa, in particolare, vi sono molto pochi territori che non siano segnati dalla mano dell'uomo. Questa impronta del mondo rurale sulla terra è stata durante i secoli quella d'una stretta simbiosi con i fenomeni naturali. Il mondo attuale ha un modo di vita urbanizzato, meccanizzato, sradicato dalle sue origini. Le zone protette hanno allora la missione di offrire agli uomini un'oasi di pace, un luogo di ricreazione, di distensione e d'iniziazione alla natura per coloro che ne sono privi. Ma esse sono portate a svolgere sempre più una funzione culturale, permettendo una scoperta delle caratteristiche proprie di ciascuna regione:

— attraverso programmi d'animazione che sono promossi in numerosi parchi naturali,
— attraverso la conservazione dei modi tradizionali di coltivazione della terra preoccupata di mantenere la sua integrità,
— attraverso la protezione del patrimono accumulato nelle comunità rurali.

1.4. Le zone protette, laboratori sperimentali di una nuova arte di vivere

Il nostro rapporto è in effetti un'interrogazione su questa ultima funzione, la più recente ma anche la più determinante. Quella che lascia intravedere una riconciliazione dell'uomo con il suo ambiente naturale. Le sue strade ed i suoi mezzi sono il dialogo, l'accordo e la legittimità di cui i capi d'opera — gli eletti — sono investiti, è quella del diritto all'ambiente naturale come un nuovo aspetto dei diritti dell'uomo.

2. SOMMARIO STORICO E TERMINOLOGICO IN MATERIA DI ZONE PROTETTE

2.1. Origine dei parchi nazionali e naturali

Da tempi molto antichi, gli uomini si sono riservati degli spazi ove hanno limitato o proibito lo sfruttamento. Questa protezione era d'altronde legata per certe civiltà a dei miti religiosi; così, nelle Indie, il celebre parco dei daini di Sarnath era il posto ove il Gautama Buddha predicava il suo vangelo. Gli Aztechi, certi monarchi africani, come pure i sovrani europei del Medio Evo hanno molto spesso proibito qualsiasi forma di caccia in certe loro foreste demaniali. E d'altronde, il primo "*parco transfrontaliero*" risale al 1576 ove gli Stati d'Olanda si accordarono con le autorità locali affinché il bosco dell'Aja rimanesse perpetuamente integro.

Il concetto di parco nazionale apparve nel 1872 negli Stati Uniti ove fu creato il parco di Yellowstone; questo parco pubblico o luogo di svago "per il beneficio ed il piacere della popolazione".

Questo fenomeno si sviluppò molto rapidamente in diversi punti nel mondo:

1887: il Canada crea il Banff National Park

1898: il Messico mette a riserva una importante zona forestale e

1917: classifica il Deserto de Los Leones in parco nazionale.

Questo esempio viene seguito nell'America del Sud ed in Africa.

In Europa, il movimento si avvia soltanto all'inizio del XX secolo. L'iniziativa della creazione dei parchi nazionali sarà essenzialmente lo scopo di associazioni, private, di difesa della natura. Ma in fin dei conti non avviene che dopo la 2ª guerra mondiale che l'insieme dei paesi europei si sono dotati di parchi nazionali.

È apparso comunque assai rapidamente che la formula dei parchi nazionali era limitata. Con l'associazione tedesca "*Verein für Naturschutz Parken*", si è allora sviluppato un concetto nuovo, quello di un'Istituzione ove una certa forma di intervento umano non sarebbe stata in contraddizione con l'obiettivo di protezione della natura. Si tratta di ciò che noi chiameremo i parchi naturali o parchi naturali regionali.

Questo tipo di parchi, talvolta creati per iniziativa delle collettività locali e regionali e gestiti da queste collegialmente, ha una vocazione multipla e degli obiettivi spesso contradditori. Essi costituiscono comunque una vera sfida alla società moderna.

A questo punto, tuttavia, occorre rimuovere una ambiguità terminologica per facilitare la chiarezza del dibattito politico sui parchi ed i territori classificati poichè esiste in Europa una grande diversità di criteri e di statuti di protezione.

Organismi internazionali diversi hanno cercato di stabilire una nomenclatura unificata senza giungere ad una classificazione soddisfacente; noi tracceremo le grandi linee dei lavori più importanti al riguardo.

2.2. Definizioni e sistemi di classificazione

2.2.1. TERMINOLOGIA ADOTTATA DAL CONSIGLIO D'EUROPA

Nella sua Risoluzione (73) 30, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha definito 4 categorie di zone protette, con i seguenti criteri di classificazione:
— l'interesse scientifico
— l'occupazione umana
— le nuove attività umane
— le disposizioni ricreative
— la circolazione del pubblico

Di questi 4 tipi di zone denominate A, B, C, D, le prime due, sono severamente protette mentre le ultime due lo sono in modo minore.

— Nella Categoria A, sono classificati i territori posti in riserva in modo assoluto; il solo fattore riconosciuto è l'interesse scientifico della protezione e dello sviluppo naturale dei diversi biotopi;
— Nella Categoria B, l'interesse scientifico è sempre importante, la conservazione del patrimonio naturale (flora, fauna, sotto suolo, acqua..) è obbligatoria, e qualsiasi intervento ad opera della mano dell'uomo è severamente regolato. Tuttavia potranno essere autorizzate certe sistemazioni in zone ben definite nel quadro di severe regolamentazioni. Possono essere tollerate alcune occupazioni tradizionali. Qualsiasi nuova attività è proibita, i visitatori sono ammessi alla condizione del rispetto di una severa regolamentazione.
— Le zone classificate nella Categoria C sono determinate in ragione del loro valore culturale ed estetico. La salvaguardia del paesaggio e l'equilibrio ecologico devono essere tenuti in considerazione. Le occupazioni umane tradizionali sono ammesse e regolamentate.
— Le zone che figurano nella Categoria D sono generalmente dei vasti territori destinati principalmente alla ricreazione, ma ove i principi di conservazione della natura sono presi in considerazione. Vi possono essere inclusi dei monumenti naturali, delle proprietà private, dei villaggi. I territori così classificati hanno un interesse recreativo, culturale, estetico e naturale. Sono generalmente autorizzate le attività umane tradizionali o nuove, compatibili con gli obiettivi prefissati.

2.2.2. IL SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE DELL'UNIONE INTERNAZIONALE PER LA CONSERVAZIONE DELLA NATURA E DELLE SUE RISORSE (UICN)

L'UICN, di cui noi studieremo i lavori nella terza parte, ha fissato nove tipi di zone protette; ognuna di esse si distingue per la sua protezione e per le sue utilizzazioni abituali.

Le zone fissate dall'UICN sono:
I la riserva integrale
II il parco nazionale, municipale o di Stato
III il monumento naturale/il luogo d'interesse nazionale
IV la riserva per la conservazione della natura/la riserva naturale sistemata/il santuario della fauna selvaggia
V il paesaggio culturale/il patrimonio naturale/il paesaggio protetto
VI la zona di risorse sfruttate/la zona sistemata per utilizzazioni multiple
VII la riserva biotica naturale
VIII il sito storico o archeologico
IX il sito del patrimonio mondiale

2.2.3. IL PROGETTO DI CLASSIFICAZIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA

La tipologia proposta dalla Comunità Europea è:
A la riserva naturale integrale
B la riserva naturale
C i parchi nazionali
D i paesaggi naturali o semi-naturali
E il paesaggio rurale protetto
F il monumento e sito naturale protetto
G la zona specifica protetta
H la cintura verde.

3. LE AUTORITÀ LOCALI E REGIONALI DI FRONTE ALLA PROBLEMATICA DELLE ZONE PROTETTE

La difficoltà a stabilire una terminologia uniforme è rivelatrice della complessità e diversità delle situazioni incontrate da un paese all'altro. Se ci si pone a livello regionale, si può parimenti identificare un certo numero di contesti similari ove la protezione si giustifica. Essa passa, per un amministratore eletto, attraverso il riconoscimento che un territorio può avere una funzione che supera quella normale o che può andare incontro ai bisogni degli abitanti.

3.1. Gli oggetti e gli obiettivi della protezione

In cima alla piramide si trovano gli ultimi spazi vergini o quasi vergini da qualsiasi intervento umano. Non ritorneremo sul carattere etico e scientifico che implica la necessità di conservarli. La loro è una gestione in netta perdita secondo i criteri attuali di calcolo economico. I poteri locali e regionali hanno il dovere di rispettarli ed ammettere che la loro amministrazione possa loro parzialmente scappare di mano.

In una seconda categoria di spazi, sono citati degli "ambienti" che adempiono a delle funzioni essenziali e che sono fortemente aggrediti dalle presenti forme di sfruttamento: la montagna, il litorale, le foreste, le zone umide... Le minacce che pesano sui loro fragili equilibri possono essere il turismo di massa, il dissodamento od acquisizione di nuove terre coltivabili, la politica delle grandi sistemazioni, l'installazione di industrie inquinanti o che mettono in pericolo la loro capacità di rigenerazione. La loro protezione può essere più o meno bene percepita a livello locale secondo gli interessi in causa ed i sistemi di valore stabiliti. La protezione del litorale, ad esempio, può permettere di salvaguardare i mezzi di esistenza tradizionali legati alla pesca laddove è assai più difficile far ammettere il valore di zone umide (paludi, acquitrini, stagni,...) che giocano tuttavia un ruolo essenziale per la fauna e la flora e soprattutto nella regolazione idrografica naturale.

La responsabilità degli eletti è direttamente coinvolta quando la protezione mira al carattere estetico d'un sito o d'un paesaggio; questa implica, per essi, di consentire il mantenimento di un modo di vita che assicuri una funzione di conservazione dello spazio rurale, ma anche di poter ammettere che questo spazio potrebbe essere desiderato per scopi ricreativi dalla popolazione urbana.
Nelle regioni industriali, particolarmente della vecchia industria pesante, la protezione assume un contenuto diverso. Essa diventa riabilitazione di uno spazio degradato e suppone di poter mobilitare l'insieme della popolazione per il miglioramento del suo quadro di vita.
Infine, la protezione deve poter rivestire un carattere di prospettiva nel quadro della pianificazione regionale nelle regioni fortemente urbanizzate ove essa deve permettere di evitare l'alienazione delle terre coltivabili e giocare un ruolo essenziale nello svago dei cittadini.

L'enumerazione di questi cinque casi fa apparire la necessità di tutto uno scaglionamento della protezione. Se esiste un certo numero di territori che non possono essere salvati se non da una protezione integrale, in congelamento delle attività, come anche una limitazione degli accessi, in numerose altre regioni la protezione deve essere un processo dinamico che consiste nel conciliare le aspirazioni degli individui con le costrizioni ecologiche. Ciò suppone un sistema di gestione adattata a ciascun tipo di ambiente, ma anche e soprattutto, che la protezione si possa inserire in un quadro coerente che associ tutti i partecipanti alla valorizzazione del patrimonio e della specificità propria ad ogni regione. La protezione non potrà più essere soltanto concepita come un dovere per le collettività territoriali, ma richiede per esse il diritto di avere il dominio del loro ambiente affinchè esso possa servire gli interessi della popolazione a lungo termine.

3.2. La protezione degli spazi, mezzo tecnico al servizio delle collettività territoriali

Per i protettori incondizionati della natura, la protezione degli spazi naturali spetta agli specialisti in un quadro definito dallo stato centrale. Ma ci si deve arrendere all'evidenza che una procedura autoritaria non può essere applicata che ad un numero molto ristretto di luoghi poco o non popolati che noi assimileremo ai parchi nazionali. Se al contrario la protezione deve essere concepita come un sistema di gestione di risorse naturali che include il numero maggiore possibile di spazi, essa non si potrà fare che in collaborazione con la popolazione locale; dovrà allora diventare uno strumento tecnico a disposizione dei loro rappresentanti negli arbitrati politici.

I pericoli che minacciano i luoghi più belli ed i più vulnerabili non sono sempre in effetti conseguenze delle attività delle popolazioni locali, e molto spesso vi sono in causa degli interessi che vanno contro le stesse popolazioni locali.

Ad esempio la speculazione fondiaria, e suo corollario lo sparpagliamento delle residenze secondarie, rappresentano un carico pesante per i comuni rurali che si svuotano delle loro forze vive, si vedono obbligati ad estendere la loro rete di servizi a vantaggio di una popolazione stagionale che non partecipa alla vita locale e consuma poco sul posto.

Nello stesso spirito, lo sviluppo di stazioni turistiche integrate in montagna o sul litorale, comporta una focalizzazione del turismo in punti precisi ove la capacità di carico è largamente superata, a scapito di altri luoghi vittime, al contrario, dell'esodo rurale.

Ma una politica di creazione di zone protette al servizio delle collettività territoriali deve anche permettere loro di opporsi a dei progetti detti d'interesse pubblico e che rappresentano una grave minaccia per il loro ambiente (estensione di reti d'infrastruttura pesante o di campi militari, installazione artificiale di complessi industriali, drenaggio e prosciugamento di zone umide,...).

Una politica di protezione degli spazi diventa allora una delle componenti d'una pianificazione regionale dell'utilizzo del suolo, mirante a sottrarre certi dei suoi elementi tutto in una volta alle leggi del mercato come pure a tutt'altra forma d'intervento che sia loro dannosa.

Questa pianificazione deve poter essere preceduta da parecchie tappe:

— Essa passa innanzi tutto per un inventario delle risorse naturali, dei diversi ecosistemi e dei siti in vista di stabilire le priorità di protezione.
— La seconda tappa è data dalla ricerca di compatibilità tra gli obiettivi economici e sociali con la capacità di rigenerazione naturale dei diversi tipi di spazi.
— La terza tappa passa per una ristretta consultazione intercomunale ed inter - ed intra-regionale per la definizione del tipo di sfruttamento di ogni zona e l'attribuzione di uno statuto di protezione e d'un sistema di gestione adattato alle loro proprie caratteristiche.
— Occorre infine informare, sensibilizzare la popolazione sulle necessità ed il contenuto della protezione, onde associarla ad un lavoro comune che mira a migliorare il suo quadro di vita.

3.3. Le costrizioni ed i mezzi di protezione nei parchi naturali regionali

Nel corso di questo rapporto, l'espressione "*parco naturale*" sarà utilizzato per designare le categorie C e D della classificazione del Consiglio d'Europa. È nei parchi naturali prioritariamente che devono essere trovate nuove forme di sviluppo onde conciliare la protezione degli ambienti, dei luoghi e dei paesaggi con il bisogno di spazio naturale delle popolazioni urbane e le aspirazioni della popolazione locale. I parchi naturali possono comprendere una o più riserve.

La loro missione è difficile e fonte di conflitti:

— conflitto tra le attuali forme di sviluppo e la conservazione,
— conflitto tra l'agricoltura e lo svago,
— conflitto tra la valorizzazione della coltura e della agricoltura tradizionale e l'aspirazione al confort moderno,
— conflitto tra il turismo e la protezione degli ecosistemi.

Per conciliare tali conflitti, i poteri locali e regionali, tramite una stretta collaborazione tra i comuni e la o le regioni interessate, devono essere capaci di operare una riconversione delle attività con l'apporto di nuove esperienze,

— nel settore agricolo, con lo sviluppo di tecniche che si preoccupino a non esaurire la terra e miranti alla qualità dei prodotti,
— nel settore secondario, favorendo l'artigianato, lo sviluppo e la lavorazione di materiali come il legno o la pietra, od anche attirando imprese ad alta tecnologia e specializzazione, quindi poco inquinanti e senza infrastruttura pesante,
— nel settore turistico, ripartendolo tra i diversi comuni tramite delle formule promosse dalla popolazione locale, come l'agriturismo, i campeggi in cascina e programmi d'animazione culturale,
— nel settore dell'educazione all'ambiente, con l'organizzazione di corsi di programmi d'iniziazione alla natura, con una divulgazione dei lavori scientifici realizzati sulla fauna e la flora dei parchi.

Affinchè azioni del genere siano realizzabili, occorre che gli eletti associno alla presa di decisione nei parchi l'insieme dei protagonisti socio-economici ed assicurino una stretta collaborazione con le università regionali permettendo anche alle diverse strutture di arricchirsi reciprocamente.

Un parco naturale diviene allora, per mezzo della protezione della natura, una vera micro-società ove può essere sperimentata una nuova arte di vivere, un nuovo modello di crescita.

4. LA SOLIDARIETÀ NECESSARIA IN MATERIA DI ZONE PROTETTE

Abbiamo visto che le zone protette possono e debbono essere di competenza dei comuni e delle regioni. Inoltre occorre che esse abbiano i mezzi finanziari e regolamentari per applicare una tale politica.

Proteggendo le risorse naturali, le collettività territoriali servono un interesse sovra-regionale, sovra-nazionale ed, abbiamo visto, anche sovra-temporale, in questo caso la loro azione è assimilabile ad un servizio pubblico di cui l'insieme della collettività deve poter assumere il carico.

Solidarietà nazionale e solidarietà europea non potrebbero per altro riassumersi in un sistema d'indennizzazione. Non si tratta, in particolare nel caso dei parchi naturali, di insterilire lo spazio, ma al contrario di dargli o permettergli di acquisire una dinamica propria. Per questo occorre poter liberare le iniziative locali e rinforzare i mezzi che le possono sostenere.

La solidarietà europea deve poter agire:
— con l'attenuazione delle disparità regionali;
— con una revisione del calcolo della perequazione finanziaria in favore delle regioni che fanno uno sforzo di protezione;
— con un sostegno ai progetti pilota di sviluppo endogeno che rispettino l'ambiente;
— con un sistema di prezzi differenziati per i prodotti agricoli, che rimunerino al loro giusto prezzo un'agricoltura che assicuri una funzione di conservazione o di rinnovamento dello spazio rurale;
— con l'immissione di un sistema d'indennità compensative per il mancato profitto liberamente consentito attraverso la protezione.

La solidarietà nazionale deve permettere ai comuni ed alle regioni che abbiano accettato la creazione di parchi naturali sul loro territorio, di poter disporre di una dotazione globale di funzionamento permettendo loro:
— di condurre una politica di acquisizione fondiaria per l'istituzione di riserve,
— di stabilire dei contratti di protezione con i coltivatori agricoli per la prosecuzione o l'introduzione di procedimenti colturali appropriati,
— di stimolare il mantenimento o il rinnovamento del patrimonio accumulato,
— di favorire l'impianto di attività fonti di lavoro che non contrastino con gli obiettivi perseguiti.

Tra le risorse dei parchi potrebbe figurare il prodotto di un canone nazionale sugli spazi verdi collegato alla consegna di ciascun permesso di costruzione.

Infine, bisognerebbe che si potesse mettere a punto un meccanismo di compensazione tra i grandi agglomerati ed i comuni rurali che sopportano il costo dello svago dei cittadini.

In modo indiretto, la solidarietà nazionale deve poter agire tramite il mantenimento e lo sviluppo dei servizi pubblici nei comuni situati sul territorio dei parchi e con delle misure fiscali che possano tener conto degli sforzi realizzati.

Conclusione

Dopo aver cercato di elaborare un quadro teorico nel quale si deve inserire il ruolo dei poteri locali e regionali in materia di zone protette, noi cercheremo di mettere in evidenza quali sono le loro competenze effettive nei paesi membri del Consiglio d'Europa.

CAPITOLO II: Bilancio della partecipazione dei poteri locali e regionali alla gestione dei parchi naturali

Le risposte a due questionari indirizzati, il primo ai Presidenti delle associazioni nazionali dei poteri locali e regionali, il secondo ai corrispondenti nazionali del Centro Europeo d'Informazione per la Conservazione della Natura sono serviti di riferimento all'elaborazione di questo secondo capitolo.

Questi questionari avevano come obiettivo di far risultare:
- le competenze delle diverse istanze in materia di protezione della natura nei paesi membri del Consiglio d'Europa,
- il ruolo dei poteri locali e regionali in materia di zone protette,
- di mettere in luce le esperienze più interessanti in materia di gestione di tali spazi.

Le risposte sono state abbondanti anche se diseguali particolarmente nell'ottica della partecipazione e del ruolo delle collettività territoriali; esse ci permettono comunque d'avere una visione d'insieme sui sistemi di protezione in vigore.

Ci dilungheremo sugli esempi più illustrativi di politiche miranti ad integrare le preoccupazioni ambientali ad una visione dinamica dello sfruttamento degli spazi e ringraziamo tutti coloro che con la documentazione fornita o con i loro consigli, hanno permesso la realizzazione di questo rapporto.

Nel caso della Svizzera, della Repubblica Federale Tedesca, della Gran Bretagna, dei Paesi Bassi, della Svezia, della Francia, della Spagna e del Belgio, le informazioni fornite hanno potuto essere completate sulla base di uno studio comparativo pubblicato dal Ministero per l'Ambiente francese [1]. Noi abbiamo d'altra parte fatto appello alla documentazione disponibile al Centro Europeo d'Informazione per la Conservazione della Natura.

1. AUSTRIA

"*Il ruolo dei comuni nei parchi naturali*", tale è il tema di una monografia che ci è stata inviata dall'"*Osterreichischer Naturschutzbund*" (Landesgruppe Steiermark).

I parchi naturali sono di tradizione relativamente recente in Austria ove, nel 1970, nel quadro dell'anno europeo per la conservazione della natura, fu organizzata una prima manifestazione sul tema "*i parchi naturali, fonte di salute*". Questa manifestazione organizzata dall'Osterreichischer Naturschutzbund e dall'Ufficio Federale del Turismo, aveva per obiettivo di diffondere questo nuovo concetto presso la popolazione, i comuni e le pubbliche amministrazioni.

Il Land che ebbe il ruolo di pioniere fu il Bundesland Niederösterreich; da allora sono stati creati in Austria 12 parchi naturali.

I parchi naturali dipendono dalla legislazione di ogni Land, e la Federazione non ha competenza in questo campo. I 9 Bundesländer si sono comunque accordati per adottare un concetto comune e definire delle basi giuridiche uniformi.

Inoltre i parchi naturali sono stati classificati come strumenti destinati alla conservazione della natura, il riposo e la distensione degli uomini e sono protetti da un testo di legge.

Progressivamente, il concetto di parco naturale si è arricchito: nella prassi del Land di Niederösterreich è apparsa la necessità di associare un compartecipe al governo del Land per la pianificazione, il mantenimento e la gestione di questi spazi. Allora i comuni situati sul territorio di ogni parco si sono associati sotto forma di "*sindacato comunale*". Questi "sindacati" sono diventati la struttura giuridica incaricata dell'amministrazione dei parchi e ricevono finanziamenti da parte del Land.

---

(1) Ministero per l'Ambiente: la gestione del patrimonio naturale: Ricerche sulle politiche per la conservazione della natura nell'ottica del decentramento in Francia (bilancio di 10 paesi) Studio realizzato dall'Association Aménagement Environnement; Lilla, Marzo 1982.

Nel quadro dello Steiermark la legge del 1° Gennaio 1977 sulla protezione della natura ha allargato gli obiettivi dei parchi naturali dando loro una dimensione culturale di formazione e d'iniziazione all'ambiente. I programmi di formazione che sono integrati nel quadro dei piani di sistemazione, associano, nella loro elaborazione, i comuni, i protettori della natura, degli economisti, dei funzionari dell'Ufficio per il Turismo e degli esperti del Land. È così che l'insieme degli elementi di fruizione dei parchi è concepito in funzione del loro ruolo pedagogico di conoscenza dei fenomeni naturali, biologici, storici e di fonti della salute.

Due principi reggono la politica dei parchi naturali creati ormai su richiesta dei comuni e dei loro abitanti: debbono essere paesaggi d'una bellezza eccezionale ove siano promossi "*uno sviluppo senza perturbamenti*" ed "*una protezione per una migliore utilizzazione delle risorse naturali*". Sono concepiti a tal fine come dei nuclei ove si sviluppano dei criteri per una migliore qualità di vita.

Una struttura di comune accordo e di scambi è stata creata a livello federale nel quadro del Naturschutzbund. Essa si associa, in una riflessione comune sui parchi naturali, a fianco dei comuni e dei rappresentanti degli uffici del turismo, degli studiosi, degli storici, degli addetti alla sistemazione dei terreni, degli artisti, dei rappresentanti del Länder, dei forestali, dei medici e degli ornitologi.

2. BELGIO

2.1. Decentramento delle competenze in Belgio

Nel quadro del decentramento delle competenze amministrative a vantaggio delle nuove comunità, rimarranno centralizzati soltanto i servizi del Primo Ministro, del Ministro della Difesa e del Ministro della Previdenza Sociale.

La procedura della riforma amministrativa è realizzata in più tappe:
- creazione di 4 nuovi ministeri nazionali che hanno competenza per seguire tutti gli affari tanto a livello locale che nazionale di ciascuna delle comunità e rispettive regioni (decreto reale del 17 aprile 1979),
- creazione dell'Esecutivo per ognuna delle comunità e regioni con la legge speciale sulle riforme istituzionali dell'8 Agosto 1980,
- trasferimento progressivo dei 4 ministeri creati nel 1979 rispettivamente a ciascun Esecutivo.

Tra le competenze trasferite ai Ministeri delle Regioni, figurano:
- la gestione del patrimonio forestale,
- la regolamentazione delle formalità amministrative per la ricostituzione legale dei beni rurali, il parere per l'elaborazione delle sistemazioni e del rilascio dei permessi di costruzione in zona rurale,
- l'elaborazione dei piani comunali di sistemazione,
- lo studio di tutti i problemi relativi ai "polders",
- l'elaborazione di progetti di piantagioni o di sistemazione di spazi verdi e sorveglianza per la realizzazione dei progetti,
- la gestione dei parchi e giardini (pubblici).

2.2. Le zone protette in Belgio

Una descrizione delle zone protette in Belgio ci viene fornita dall'Amministrazione delle Acque e Foreste del Ministero della Regione Vallona.

La legge del 12 luglio 1973 su "*la conservazione della natura per la protezione e la conservazione degli elementi che costituiscono il patrimonio naturale*" ha previsto 3 statuti di zone protette:

2.2.1. LA RISERVA NATURALE: TERRITORIO STRETTAMENTE PROTETTO

Esistono due tipi di riserve naturali in funzione di chi le gestisce:
- Le riserve naturali demaniali gestite dallo Stato su terreni di sua proprietà, da esso assunti in locazione o messi a sua disposizione,
- le riserve naturali private gestite da una persona fisica o ente morale. Esse costituiscono dei territori protetti da convenzioni firmate con i loro proprietari e con associazioni private incaricate della protezione della natura.

2.2.2. LA RISERVA FORESTALE.

Gestita secondo una agricoltura di tipo tradizionale, basata principalmente sulla rigenerazione naturale, la riserva forestale persegue un triplice obiettivo:
- assicurare la perennità di certe caratteristiche di biocenosi,
- garantire la conservazione del potenziale e della diversità genetica delle foreste,
- servire da laboratorio per la ricerca e l'insegnamento forestale.

2.2.3. IL PARCO NATURALE.

Si tratta di un territorio naturale di cui si cerca di proteggere la ricchezza e la diversità del patrimonio naturale che costituiscono la peculiarità e l'attrattiva del suo paesaggio.

Si tratta infatti d'una "*zona a sistemazione particolare*" ove si cerca di integrare al meglio le diverse attività a carattere rurale (agricoltura, silvicultura, turismo), come pure le molteplici necessità di strutture (strade, linee elettriche e costruzioni diverse) nell'ambiente naturale.

Contrariamente alle riserve naturali o forestali, il parco naturale comprende delle zone abitate. La sua gestione presuppone quindi delle prescrizioni urbanistiche particolari miranti a conservare l'armonia auspicabile tra i villaggi ed il loro ambiente naturale circostante.

La legge sulla conservazione della natura ha definito 2 nozioni di parchi: il parco naturale nazionale, creato per iniziativa dello Stato ed il parco regionale creato per iniziativa di un altro pubblico potere.

Esempio: il parco nazionale naturale di "*Hautes Fagnes - Eifel*".

Si tratta della parte belga del parco germano-belga nato da un accordo firmato il 3 febbraio 1971 che comprende i parchi naturali tedeschi del Nord-Eifel e dello Schneifel.

Obiettivi:

Lo scopo principale del parco naturale è di conciliare gli obiettivi di conservazione e di valorizzazione dell'ambiente con gli obiettivi dello sviluppo economico (agricoltura, silvicultura, industria...) e turistico, onde salvaguardare il valore e l'attrattiva del paesaggio, l'originalità della flora e della fauna e la qualità della vita in questa zona.

Le attività nel parco:
- l'agricoltura occupa il 25% del territorio del parco naturale, essa è un fattore fondamentale del suo paesaggio. Le direttive generali ad esso applicabili sono contenute nel piano di settore e mirano principalmente a mantenere i terreni agricoli nella loro vocazione.
- La foresta occupa il 56% del territorio del parco naturale. Essa vi gioca un ruolo economico di primo piano. La conservazione, la pianificazione e la conduzione della foresta sono rette dal codice forestale e dal suo decreto di applicazione.
- Sono previste delle misure per la salvaguardia o la rigenerazione delle risorse ittiche, della vegetazione dei ru-

scelli e dell'avifauna acquatica. Le ubicazioni dell'industria e dell'artigianato sono situate al margine ma al di fuori del perimetro del parco naturale. Quindi, si tende a concentrare le imprese industriali ed artigianali nei poli già esistenti.

Infrastrutture turistiche

Le azioni intraprese sin'ora ed accompagnate da misure conservatrici di valorizzazione di un turismo selettivo sono: l'apertura della foresta al pubblico, il miglioramento della sua infrastruttura ricreativa, la creazione di sentieri per passeggiate, di piste per lo sci da fondo, il miglioramento della rete di trasporti pubblici, la creazione di parcheggi, la sistemazione di aree di sosta, la costruzione di una scuola nautica, l'apertura molto prossima d'un museo naturalistico per l'educazione del pubblico, ed il progetto di apertura di sentieri per passeggiate transfrontaliere.

Amministrazione - gestione

Una commissione di controllo prevista per il 1984 avrà il compito di vigilare sulla compatibilità delle iniziative di sviluppo pubbliche e private con gli obiettivi di conservazione. Sarà una commissione consultiva, che dovrà esser consultata per tutti i progetti che possono avere un impatto sulla condizione dei luoghi, e ciò prima della concessione di qualsiasi permesso ufficiale da parte dei pubblici poteri. È stata creata una commissione germano-belga nel quadro degli accordi intervenuti nel 1971 tra il governo del Regno del Belgio e la Repubblica Federale di Germania (cf capitolo III: i parchi trans-frontalieri). L'"*ASBL parco naturale Hautes Fagnes-Eifel*" creato nel 1971 per iniziativa del governo provinciale di Liegi è lo strumento di promozione del parco il cui comitato direttivo è presieduto dal deputato permanente incaricato per gli affari turistici. Vi sono presenti la deputazione permanente della provincia di Liegi, l'Unione dei Sindacati d'iniziativa dei cantoni dell'Est, l'amministrazione delle Acque e Foreste, il Consiglio superiore delle riserve naturali, i servizi agricoli della provincia di Liegi, l'associazione privata di conservazione della natura "les Amis de la Fagne". Il comitato prende contatto con le autorità competenti, propone i lavori e le sistemazioni, quindi l'esecuzione, gestisce le risorse ed assicura un legame continuo con le autorità del parco tedesco nel quadro degli accordi presi con esse.

Finanziamento

L'"*ASBL parco naturale Hautes Fagnes-Eifel*" dispone di mezzi finanziari provenienti da una parte dalla provincia di Liegi e dall'altra dal bilancio dello Stato. Per quanto riguarda la riserva demaniale delle Hautes Fagnes situate all'interno del parco naturale, la sua gestione è assicurata dall'amministrazione delle Acque e Foreste assistita dalla commissione consultiva competente. La regione Vallona ha previsto un "*budget*" onde assicurare questa gestione.

Conclusione

L'amministrazione delle Acque e Foreste del Ministero della Regione Vallona precisa che in Belgio non vi sono conflitti d'interesse nelle zone protette ed in particolare nel parco naturale nazionale Hautes Fagnes-Eifel, ben accolto dalla popolazione locale.

3. CIPRO

Non disponiamo d'informazioni su Cipro che non ha risposto a nessuno dei nostri questionari.

4. DANIMARCA

Funzioni delle autorità locali e regionali nel campo della protezione della natura e delle zone protette: risposta fornita dalla "*Association of County Council*" di Danimarca.

Lo strumento di base per la conservazione della natura e del paesaggio in Danimarca è la legge sulla conservazione della natura: "*consolidated Act N° 435*" del 1° Settembre 1978.

Sino al 1979, la protezione della natura era di competenza dello Stato. Il 1° Gennaio 1979, i poteri sono stati trasferiti ai 14 County Councils.

La riforma del governo locale del 1970 in Danimarca ha previsto 3 livelli di governo: lo Stato centrale, 14 contee, 275 municipalità. La Danimarca non è uno stato federale, ma l'"*autogoverno locale*" è un principio sancito nella Costituzione. I consiglieri municipali e delle contee sono eletti per 4 anni. Il Consiglio della contea elegge il suo Presidente tra i suoi membri; quest'ultimo è anche il capo dell'amministrazione della contea. I poteri che gli sono conferiti dalla legge sulla conservazione della natura consistono in particolare nel:

— conservare vasti paesaggi che, in ragione del loro valore artistico o della loro ubicazione, sono di valore essenziale per il pubblico,
— conservare gli spazi, la fauna e la flora, come pure delle formazioni geologiche la cui conservazione è di interesse essenziale per ragioni scientifiche, educative o storiche,
— permettere l'accesso del pubblico alla campagna, quando questa è d'importanza essenziale per la ricreazione all'aria aperta della popolazione,
— contribuire alla prevenzione del deterioramento dell'ambiente umano combattendo l'inquinamento.

Il county council è responsabile della preparazione di piani regionali di conservazione sottoposti per approvazione al Ministro per l'Ambiente e prima dell'inserimento nei piani regionali e municipali. Gli strumenti disponibili per assicurare una politica di protezione conforme alla legge di conservazione della natura sono:

— le regolamentazioni generali: certi paesaggi o fenomeni naturali sono protetti direttamente dalle disposizioni speciali della legge che prevede che le costruzioni o qualsiasi altra attività che possa portare ad una modificazione fisica o ecologica d'un luogo saranno sottoposte all'approvazione del county council od a quella del comitato di conservazione (questo comitato ha il ruolo di corte di giustizia in materia di protezione).
— Le costrizioni legate ad ogni zona protetta: non esistono categorie definite di zone protette in Danimarca. Le misure di protezione sono proprie di ogni zona e sono imposte (su richiesta del county council, del consiglio municipale, del Ministro per l'Ambiente o di certi organismi privati) da un comitato di conservazione presieduto da un giudice, assistito da 2 rappresentanti dei county councils o dei relativi consigli municipali. Un compenso viene pagato ai proprietari dei terreni posti sotto protezione. La protezione prende legalmente forma di restrizione e la superficie coltivata "protetta", registrata nel registro fondiario, costituisce il 3,5% della superficie della Danimarca,
— gli acquisti pubblici: i 3 livelli dell'amministrazione possono acquistare delle terre allo scopo di protezione. L'espropriazione può essere decisa dal consiglio per la conservazione.

L'integrazione delle opzioni di conservazione della natura nella pianificazione a livello nazionale, regionale e locale è

assicurata nel modo seguente:

— legge sulla pianificazione nazionale e regionale: questa legge conferisce al county council la responsabilità della preparazione dei piani regionali che serviranno da quadro impositivo per i piani municipali. Secondo l'articolo 2.1.7 della legge, questi piani debbono contenere degli orientamenti per salvaguardare l'ambiente naturale e per la protezione degli spazi e dei paesaggi d'interesse particolare;
— legge sulla pianificazione municipale: questa legge incarica il consiglio municipale di stabilire un piano di struttura municipale nel quadro del piano regionale. Questo piano municipale è esso stesso un quadro di riferimento per i piani locali che sono vincolanti per gli abitanti. Questi piani di struttura municipale definiscono le misure di protezione proprie di ogni spazio. In realtà, queste si applicano soltanto alle aree costruite, in quanto la campagna è regolata da disposizioni speciali della legge sulla conservazione della natura;
— occorre in fine ricordare la legge sulla proprietà agricola e la legge sulle selve che sottomettono il cambio di destinazione dello spazio agricolo o forestale alla concessione di un permesso; questo permesso non viene concesso se non si integra nei piani di conservazione a livello regionale o locale.

5. REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

La Repubblica Federale Tedesca non ha risposto ad alcuno dei nostri questionari. Disponiamo tuttavia per questo paese di numerose informazioni sulla base dello studio comparativo già citato e di un "rapporto sulla politica dell'ambiente della Repubblica Federale Tedesca" elaborato nel maggio 1982 dal governo federale con l'appoggio dei Länder in occasione del 10° anniversario della creazione del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente. Vi sono inoltre numerose pubblicazioni sul suo vasto programma di parchi naturali, che — vogliamo ricordare — è il primo in Europa.

Livello di protezione nella Repubblica Federale Tedesca

Come è sottolineato dal rapporto sulla politica per l'ambiente, i suoli della Repubblica Federale Tedesca sono oggetto di una utilizzazione intensiva. L'habitat, l'industria, i trasporti, il turismo esercitano crescenti pressioni sulla natura ed il paesaggio è d'altra parte deteriorato da una moderna agricoltura intensiva. Numerose specie animali e vegetali, come pure il loro ambiente, sono minacciati.

Tenuto conto del moltiplicarsi degli interventi sul paesaggio, sono state create delle nuove basi legali per la protezione: è così che nel 1976 venne promulgata la legge federale sulla protezione della natura.
Inoltre, i pubblici organismi di protezione si sono associati molto strettamente all'elaborazione dei piani di assetto del territorio.

La protezione della natura e dei siti è fondata sui seguenti principi:

— La natura ed i paesaggi sono protetti, mantenuti e valorizzati tenendo conto degli aspetti ecologici,
— le disposizioni relative alla salvaguardia della natura e del paesaggio sono applicabili all'insieme del territorio, ivi comprese le zone di popolamento (habitat),
— la sistemazione dei siti è uno strumento in sè di pianificazione,
— qualsiasi intervento evitabile che incida sull'equilibrio della natura e del paesaggio sarà evitato; i danni evitabili saranno riparati dai loro fautori.

Il numero dei siti dichiarati riserve naturali e zone protette si è notevolmente accresciuto in questi ultimi tempi. Due parchi nazionali e 65 parchi naturali sono stati creati. L'insieme delle zone protette ricopre un terzo della superficie del territorio.

Il sistema di protezione è molto decentrato e sono i Länder ad avere tutta l'autorità per emandare leggi, emettere decreti e regolamenti sulla conservazione della natura; i ministeri competenti variano pertanto secondo i Länder.

Esiste un accordo tra i diversi livelli amministrativi, specialmente per quanto concerne la gestione degli spazi protetti. Bisogna notare nella Repubblica Federale Tedesca l'importanza del movimento associativo che partecipa largamente al finanziamento degli spazi protetti; un rapporto formale è loro garantito dall'intermediazione dei consigli consultivi ai diversi livelli amministrativi.

Gli spazi protetti nella Repubblica Federale Tedesca

— Le riserve naturali: esse rappresentano circa 1,7% della superficie del territorio, la loro fruizione è strettamente limitata; esse sono state create a seguito d'iniziative individuali o generalmente da gruppi di organizzazioni private. Sono create con ordinanza e gestite il più frequentemente da organizzazioni private (Naturschutzgebiete).
— I parchi nazionali: sono degli spazi di grande superficie, che includono nella maggior parte della loro superficie le condizioni richieste per una riserva naturale. Sono delle zone poco o nulla modificate dall'uomo. Il loro fine è la protezione integrale della fauna e della flora. La loro gestione avviene esclusivamente a livello del Land ed il loro finanziamento è assicurato dal Land, dalle associazioni e dalle municipalità.
— I siti naturali: presentano un carattere d'interesse scientifico, storico o tradizionale e sono gestiti a livello comunale.
— I paesaggi protetti: sono gestiti a livello del Land; sono delle zone caratteristiche per la loro bellezza e la loro varietà ove l'agricoltura e la sistemazione forestale sono regolamentate (Landschaftschutzgebiete).
— I parchi naturali: l'idea dei parchi naturali tedeschi è stata sviluppata dal 1909 con la creazione dell'associazione Verein Naturschutz Parken ad Amburgo, che qualche anno più tardi creò a sua volta il primo parco naturale della Lüneburger Heide. Si dovette attendere il 1950 perchè il piano federale dei parchi naturali, proposto dalla associazione fosse adottato con qualche modifica, dal Ministero della Agricoltura della Federazione. Attualmente, i 65 parchi naturali ricoprono il 20% del territorio della Repubblica Federale Tedesca.
L'obiettivo dei parchi naturali tedeschi è "*di offrire gratuitamente dei luoghi di distensione e di passeggiata delle numerose regioni della Germania lontano dal rumore, poco popolati e che offrano una bellezza naturale... e d'altra parte di conservare ed aumentare il valore ricreativo di queste regioni e proteggerle da tutte le influenze dannose*".
Il 23% del programma dei parchi naturali è stato finanziato dalla Federazione, il 33% dai Länder ed il 44% da Associazioni, da società o da municipalità. Tuttavia dal 1977 la Federazione non partecipa più al loro diretto finanziamento.
La loro ripartizione geografica su parecchi distretti (Landkreise) o regioni (Regierungsbezirke) od anche su più Länder fa si ch'essi incontrino delle entità amministrative diverse in ogni Land ove le competenze variano tra il

direttore del parco e le autorità incaricate per la protezione della natura. Ne può risultare un conflitto nella gestione.

I parchi dispongono di mezzi relativamente limitati e giocano solo un ruolo stimolante sulla politica agricola e le attività economiche.

6. FRANCIA

La Francia non ha risposto ad alcuno dei nostri questionari, ma disponiamo tuttavia per questo paese di una importante documentazione della Federazione dei Parchi Naturali di Francia che ha in particolare realizzato uno studio sotto forma di bilancio di 15 anni d'esistenza dei parchi naturali regionali sul tema: "*i parchi naturali, territori sperimentali per una nuova crescita*".

In Francia, in funzione del processo di decentramento in corso, non è ancora possibile render conto delle competenze esatte dei diversi livelli di governo in materia di gestione dell'ambiente.

Tuttavia, i grandi orientamenti della politica del governo sono stati riassunti nel modo seguente dal Segretario di Stato incaricato per l'Ambiente e la Qualità della Vita: "*questa politica tende alla costituzione di una rete di territori naturali d'interesse nazionale. Questa rete comprenderà le zone attuali di protezione riguardo alle quali il governo conferma la sua responsabilità (parchi nazionali, parchi naturali regionali, conservazione del litorale, riserve naturali, luoghi classificati); sarà sviluppata partendo dai risultati degli inventari degli spazi naturali attualmente esistenti o previsti in 15 regioni che saranno inseriti nell'insieme del territorio nel 1984.*

Più decentrata, questa politica assocerà maggiormente lo Stato e le collettività territoriali, particolarmente nella gestione dei parchi nazionali e della loro zona periferica. Nel prosieguo della esperienza acquisita con i parchi naturali regionali, le regioni potranno passare con lo Stato, ai sensi del IX Piano, a realizzare delle convenzioni in materia di spazi naturali. Esse emetteranno delle direttive regionali di sistemazione nel quadro delle future leggi sulla montagna ed il litorale. I dipartimenti, in particolare per la politica dei "perimetri sensibili", ed i comuni nell'esercizio delle loro nuove competenze in materia di urbanesimo, parteciperanno più direttamente all'azione di protezione.

Questa azione non tende soltanto alla protezione della natura, ma anche allo sviluppo delle attività umane. Essa incoraggerà la promozione delle attività economiche compatibili con l'ambiente naturale e di forme di svago ben integrate ad esso. Articolandosi con la storia culturale e sociale locale, essa faciliterà "la vita ed il lavoro al paese".

Per animare questa politica, un Consiglio dei parchi e della gestione della natura si sostituirà ai diversi organismi consultivi attuali. Un laboratorio tecnico degli spazi naturali apporterà il suo appoggio alle collettività locali e ne faciliterà la formazione".

Al momento attuale, 4 convenzioni Stato - Regione sono già state firmate, 3 altre sono in preparazione. Esse hanno per scopo di favorire una politica regionale dell'ambiente; sono stati loro assegnati 5 obiettivi per il 1983:

— dare agli eletti dei mezzi di conoscenza dell'ambiente di cui hanno bisogno per deliberare le loro decisioni;
— sviluppare la partecipazione dei cittadini facilitandone la vita associativa e sviluppando le azioni di formazione;
— dimostrare, con delle realizzazioni concrete, che non vi è antinomia tra lo sviluppo economico e la conservazione dell'ambiente;
— promuovere il patrimonio regionale, naturale e culturale;
— rafforzare la sicurezza dei cittadini e la protezione contro i maggiori rischi.

Gli spazi protetti in Francia

Vi sono diversi tipi di spazi protetti in Francia:

— le riserve naturali
— 10 parchi nazionali
— 23 parchi naturali regionali
— i siti classificati o iscritti
— la conservatoria dello spazio litoraneo e dei lidi lacustri

La conservatoria del litorale è stata creata nel 1975 onde far beneficiare l'insieme del litorale delle misure di protezione. La sua competenza si estende ai cantoni costieri della Francia metropolitana e dei dipartimenti Oltre Mare ed ai comuni con più di 1000 abitanti in riva ai laghi.

La conservatoria è un'istituzione pubblica che può acquistare, ricevere per legato o donazione dei terreni, ma non ha la capacità di rivenderli. I terreni acquisiti vengono conservati al loro stato naturale dopo che uno studio abbia permesso di valutare i diversi lavori necessari a rimettere in ordine il luogo e ad accogliere il pubblico.

La conservatoria è diretta da un consiglio di amministrazione paritario di 34 membri, composto per il 50% da eletti e per il 50% da funzionari e personalità qualificate designate dal governo.

Il finanziamento è assicurato da crediti dello Stato. La conservatoria è dotata di un diritto di prelazione per l'acquisto di terre nei "*perimetri sensibili*"; ha la possibilità di espropriare dopo pubblica inchiesta.

La gestione dei terreni è assicurata dalle collettività locali, dall'Ufficio Nazionale delle Foreste o dalle associazioni di interesse generale. La gestione è effettuata nel quadro di convenzioni definite con la conservatoria.

I parchi naturali regionali (PNR)

I PNR francesi sono un'istituzione originale con punti di vista diversi:

1) sono decisi da una volontà locale.

I PNR sono creati per iniziativa delle collettività territoriali relative. Queste elaborano in comune la Carta costitutiva del parco in collaborazione con i rappresentanti degli abitanti o proprietari nel parco e definiscono l'organismo di diritto pubblico o privato che garantisce l'applicazione della Carta.

La carta esprime la solidarietà a 3 livelli:

— tra le collettività locali d'una piccola regione,
— tra queste collettività ed i dipartimenti, la o le regioni, le città associate e le diverse istituzioni pubbliche,
— tra tutti gli interlocutori dello Stato.

2) loro obiettivi e loro attività.

I loro obiettivi mirano ad uno sviluppo armonioso dello spazio rurale, mantenendo completamente il patrimonio naturale e culturale.

Le azioni dei parchi si possono raggruppare secondo 6 grandi linee:

— la conservazione e la rivalutazione del patrimonio,
— la gestione economica e concertata dello spazio,
— il mantenimento e la creazione di attività adattate (creazione di attrezzature che favoriscano gli scambi tra gli operatori economici, animazione di gruppi di artigiani, creazione di laboratori-alternativi per l'installazione dei giovani, l'organizzazione e il coordinamento delle diverse matrici di produzione - agro-alimentare, legno, pietra - e studi di mercato per gruppo e per prodotto, operazioni di promozione delle imprese nel parco, lo sviluppo o la conservazione delle attività economiche rurali...),
— il turismo e le attività all'aria aperta promossi dalle popolazioni locali,
— l'informazione pedagogica sul terreno,

— l'animazione culturale.

3) L'organismo di gestione.
A parte 2 PNR che hanno optato uno per l'associazione, l'altro per la fondazione, l'organismo di gestione previsto è il sindacato misto.
Il sindacato misto associa nella realizzazione della convenzione, i comuni, il dipartimento, le regioni, ma possono essere accolti anche dei corpi socio-professionali, degli enti pubblici e degli organismi consolari: il sindacato misto è anche un "*luogo di incontro e di sintesi tra le diverse strutture a responsabilità particolari che sono gli organi diversificati del parco*".
La Federazione dei parchi naturali di Francia ci ha fornito degli elementi di analisi critica dei risultati dei parchi. Questi infatti ci permettono di aprire il dibattito su una concezione innovatrice della protezione della natura e dello sviluppo dello spazio rurale.

- La fragilità della convenzione.
La convenzione non ha alcun potere regolamentare e non è opponibile a terzi. "È un insieme contrattuale che regge e riunisce i vantaggi che gli associati possono dare per scontati, e le costrizioni cui saranno sottoposti se "corrono il rischio". Si sono avuti numerosi conflitti nei parchi per dei progetti che potevano favorire individualmente certi associati.
- La convenzione è un documento emesso da una trattativa collettiva liberamente accettata, se essa diventa costrittiva, rischia di non essere sufficientemente protezionistica sin dall'inizio. È questo un problema di democrazia locale.
- La difficoltà di conciliare gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente e quelli della rianimazione rurale.
- La pesantezza amministrativa e finanziaria: elementi di concertazione orizzontale poggiano sulle solidarietà locali, le procedure amministrative e finanziarie sono spesso pesanti e possono costituire un freno all'innovazione.
- Il finanziamento: è spesso insufficiente per conciliare l'insieme degli obiettivi.

Globalmente, tuttavia, l'esperienza relativamente recente dei parchi naturali regionali in Francia è positiva, anche se essa soffre ancora delle difficoltà che pone questo tipo di cooperazione e di accordo a favore della protezione dell'ambiente naturale.

7. GRECIA

Il servizio dei parchi nazionali del Ministero dell'Agricoltura ci ha fornito le seguenti informazioni:
Amministrazione: nel 1937 - sotto l'impulso del Clup Alpino Ellenico - fu promulgata una legge che prevedeva la creazione nella Grecia Continentale di 5 parchi nazionali, di almeno 3000 ettari caduno, come pure di una zona di protezione di 4000 ettari, inoltre altri parchi di minore estensione nelle isole, ed affidati all'Amministrazione del Servizio Forestale del Ministero dell'Agricoltura.

Sulla base di questa legge, si sono creati sino al 1966, 7 parchi nazionali, cioè 5 nella Grecia Continentale e 2 nelle isole di Creta e di Cefalonia. Purtroppo, il sopravvenuto periodo di guerra, ed altri fattori, non hanno permesso di ottenere, sin dall'inizio, una efficace protezione di questi parchi. Attualmente, la protezione assicurata per alcuni di essi, permette la loro inclusione nella lista delle Nazioni Unite.

Nell'Ottobre 1971, è stato promulgato il Decreto Legislativo N° 996, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale N° 192 del 6.10.1971 che completa e migliora la prima legge del 1937. Questo decreto permette di designare come parchi nazionali delle zone che presentino un interesse sufficiente, senza limite di numero. Il nucleo del parco è ridotto a 1500 ettari (nelle isole, possono avere una superficie inferiore). I parchi possono avere o meno una zona di protezione, secondo i casi.

Questo stesso decreto proibisce:

— la distruzione delle formazioni geologiche e delle bellezze naturali,
— lo sfruttamento delle miniere,
— l'attività industriale in generale,
— la creazione di abitazioni e di qualsiasi edificio in generale, ad eccezione per quelli necessari al funzionamento ed alla protezione del parco,
— il taglio degli alberi, e la raccolta di piante,
— il bestiame,
— la caccia,
— la pesca.

Per le zone di protezione, prevede una protezione analoga, con l'adozione di misure adeguate, la creazione di riserve cinegenetiche, arboratums, rete stradale, edifici, ecc.

L'amministrazione dei parchi nazionali è affidata al Servizio Forestale del Ministero dell'Economia Nazionale - Sezione Agricoltura.

Esistono attualmente in Grecia 10 parchi nazionali. La società ellenica per la protezione della natura contesta due dei parchi nazionali fissati dal Ministero dell'Agricoltura. Si tratta dei parchi di Parnis e Sounion che non raggiungono i criteri fissati. Essa ha richiesto che la loro classificazione sia ritirata.

Esiste d'altronde in Grecia un certo numero di zone protette, caratterizzate come parchi estetici o monumenti della natura. Non esistono sembra, dei conflitti particolari legati all'esistenza dei parchi, essendo questi per la maggior parte proprietà dello Stato e non comprendendo villaggi o proprietà private entro il loro perimetro.

Per la società ellenica di protezione della natura, il sistema di protezione in Grecia non è soddisfacente; in effetti, i parchi sono affidati all'amministrazione del servizio forestale del Ministero dell'Agricoltura che ne assicura la gestione senza avere nè un Direttore specializzato per la gestione d'un parco, nè personale sufficiente e qualificato.

8. ISLANDA

Disponiamo di poche informazioni sull'Islanda, paese di molte ricchezze naturali. Vengono fatti grossi sforzi in materia di protezione della natura; ed essendo opera di una piccola amministrazione, sono anche più degni di nota. Vi sono più parchi nazionali, numerose riserve naturali ed ornitologiche.

9. IRLANDA

L'Irlanda possiede dei parchi nazionali da moltissimo tempo, anche se al principio esse non corrispondevano ai criteri internazionali delle zone protette.

Il County Councils' General Council ha risposto al nostro primo questionario sulle competenze dei poteri locali nell'ambito della protezione della natura.

La protezione della natura in Irlanda è essenzialmente competenza del governo centrale, ed il testo di riferimento è la legge sulla vita selvatica del 1976. Esistono comunque alcune riserve naturali create e gestite da autorità locali.

Le leggi del 1973 e 1976 sui governi locali prevedono che una autorità locale possa proteggere degli spazi d'interesse scientifico tramite i suoi piani di sviluppo. La protezione che si concretizza con un controllo dello sviluppo non è sempre molto efficace.

La protezione del paesaggio: i paesaggi di grande valore possono parimenti essere protetti mediante un controllo dello

sviluppo. Anche qui, la protezione non è sempre effettiva. Le leggi del 1973 e 1976 prevedono delle disposizioni speciali per gestire questi paesaggi; tuttavia sino ad ora non si è fatto appello ad esse.

I parchi naturali sono sotto la resposabilità del Servizio delle foreste e della vita selvatica, come pure dell'Ufficio dei lavori pubblici.

Numerose autorità locali hanno creato degli spazi aperti per la ricreazione e delle aree per gli sports. Quando i poteri locali preparano i loro piani di sviluppo, la conservazione della natura viene trattata separatamente. Non vi è un'integrazione delle preoccupazioni ambientali con il sistema di pianificazione ed i problemi ecologici non sono considerati come elementi di base per uno sviluppo durevole.

10. ITALIA

10.1. Competenze in materia di protezione della natura in Italia

Da qualche anno l'Italia si è impegnata in un vasto progetto di decentramento delle funzioni dello Stato; la struttura amministrativa si compone di tre livelli:
— le regioni, entità autonome territoriali dotate di poteri legislativi ed amministrativi. Esistono 15 regioni a statuto ordinario e 5 regioni a statuto speciale aventi le loro legislazioni e competenze amministrative proprie;
— le provincie che hanno poteri amministrativi,
— i comuni, entità autonome che hanno poteri conformi ai regolamenti ed amministrativi.

Mentre il trasferimento delle competenze in materia di protezione dell'ambiente è stato realizzato dal 1972 per le regioni a statuto speciale, un decreto presidenziale del 24 luglio 1977 ha trasferito alle regioni a statuto ordinario delle competenze amministrative nel settore dell'agricoltura, foreste, caccia, pesca, protezione della natura, riserve e parchi naturali.

In realtà, al momento attuale, i parchi nazionali e le riserve sono sotto la responsabilità dello Stato in attesa di una legge-quadro che deve ripartire le responsabilità ed i compiti tra lo Stato, i comuni e le regioni.

Questa legge-quadro doveva essere promulgata il 31 dicembre 1979, non è ancora mai stata adottata ed essa suscita vive controversie e dibattiti appassionati. I punti principali di disaccordo del testo proposto dalla Commissione dell'Agricoltura del Senato sono:
— la definizione protezionistica del patrimonio naturale,
— la centralizzazione sotto la responsabiltà del Ministero dell'Agricoltura delle competenze delle regioni che è, d'altra parte, in contraddizione con il carattere proprio delle regioni a statuto speciale.

10.2. Le zone protette in Italia

Attualmente esistono in Italia tipi diversi di zone protette:
— le riserve naturali generali (integrali o orientate);
— le riserve naturali particolari che possono essere riserve di Stato o regionali;
— i parchi nazionali creati da una legge particolare. Nel caso del Parco dello Stelvio, del Circeo e della Calabria, essi sono gestiti dal Ministero dell'Agricoltura. I parchi del Gran Paradiso e degli Abruzzi sono diretti da un'"Ente autonomo", composto da scienziati, da rappresentanti delle regioni e dal Ministero dell'Agricoltura. Nel caso del parco dello Stelvio, la sua ubicazione a cavallo di due regioni, ha dato luogo alla sua divisione: la regione, a statuto speciale, Trentino-Alto-Adige, è responsabile della parte situata sul territorio, mentre l'autorità centrale controlla il resto;
— i parchi naturali regionali sotto la responsabilità delle regioni.

11. LIECHTENSTEIN

Non disponiamo d'informazioni sul Liechtenstein.

12. GRAN DUCATO DEL LUSSEMBURGO

Il Lussemburgo ha risposto al nostro secondo questionario.

I testi che governano la protezione della natura in questo paese sono:
— la legge concernente la protezione dell'ambiente naturale (del 27 luglio 1978),
— la legge sulla conservazione dei siti e monumenti nazionali (del 12 aprile 1927 modificata con la legge del 27 febbraio 1966),
— il regolamento gran ducale sulla protezione di certe speci animali e loro biotopi (del 3 novembre 1972),
— il regolamento gran ducale concernente la protezione delle piante (del 22 dicembre 1967),
— la legislazione forestale,
— la regolamentazione concernente la caccia e la pesca,
— la Decisione del governo al Consiglio del 24 aprile 1981 relativa al piano di sistemazione parziale concernente l'ambiente naturale,
— la legge dell'11 agosto 1982 concernente la protezione della natura e delle risorse naturali.

Le numerose disposizioni che vengono prese in questo paese a favore della protezione della natura sono di competenza del Ministro che ha nelle sue attribuzioni l'amministrazione delle acque e delle foreste. Il Ministro che ha tra le sue attribuzioni la sistemazione del territorio coordina l'azione con quella di altri Ministri interessati.

Bisogna ricordare il carattere prospettico della messa sotto protezione del 48,1% del territorio nazionale. Questo tende a dominare lo sviluppo economico onde garantire 3 funzioni essenziali allo spazio naturale:
— essere uno spazio d'equilibrio e di rigenerazione naturale immediato per i grossi agglomerati,
— servire come spazio turistico e di distensione,
— garantire il potenziale ecologico del paese per fare da contrappeso agli effetti della civilizzazione moderna, delimitando territorialmente attraverso a piani di sistemazione le zone da destinare prioritariamente a differenti utilizzazioni del suolo.

I diversi tipi di zone protette sono i seguenti:
— i parchi naturali tra cui il parco naturale dell'Our, parte lussemburghese del primo parco transfrontaliero germano-lussemburghese, e il parco naturale della Haute Sûre (parte del futuro parco belgo-lussemburghese). È allo studio un parco senza soluzione di continuità che vada dalla frontiera belgo-lussemburghese alla frontiera germano-lussemburghese.

È in progetto un parco naturale della "Mosella"; esso potrebbe costituire l'avvio alla creazione di un insieme della stessa natura a carattere internazionale, franco-germano-lussemburghese, nel quadro dell'attività delle commissioni governative e regionali Sarre-Renania/Palatinato-Lorena-Lussemburgo.

Le attività economiche sono tollerate entro i confini dei parchi; esse devono inserirsi nel quadro della sistemazione del territorio e dei piani di sistemazione dei comuni che non partecipano direttamente alla gestione dei parchi. Il finanziamento è assicurato dallo Stato.
— Le zone di protezione a vocazione ri-

creativa (in numero di 3);
- le zone interurbane protette;
- le superfici forestali d'interesse particolare e massicci forestali;
- le riserve naturali, sia demaniali che autorizzate. In questo secondo caso, esse possono essere gestite da tutti gli enti morali di diritto pubblico o privato diversi dallo Stato e da esso riconosciuti;
- i siti ed i monumenti.

Il programma lussemburghese è ambizioso, l'insieme dei mezzi giuridici, amministrativi, finanziari e tecnici necessari non hanno potuto essere mobilitati nella loro totalità; la base dei conflitti, anche se la collaborazione tra lo Stato ed i comuni è migliorata, rimane tuttavia sul terreno:
- il predominio degli interessi economici sulle considerazioni di protezione della natura,
- la avanzata predisposizione dei progetti prima della consultazione delle autorità competenti per la protezione della natura.

13. MALTA

Il Centro maltese di Protezione dell'Ambiente "Bighi Kalkara" ha risposto al nostro secondo questionario.

Le zone protette a Malta sono:
- il parco nazionale di Busket Gardens, sotto la responsabilità del Ministro dell'Agricoltura e della Pesca;
- la riserva naturale di Ghadira che è sotto la responsabilità del Centro di Protezione dell'Ambiente. Si tratta di una zona umida;
- delle riserve ornitologiche a Gomino, Filfia, Ta'Gali, Ghadira, Ta'Cenc Cliffs;
- alcuni giardini pubblici.

L'insieme delle zone protette rappresenta il 3,5% della superficie delle Isole Maltesi. I conflitti principali sono legati alla popolarità della caccia. La soluzione sta in un rafforzamento della legge ed una educazione migliore del pubblico.

14. PAESI BASSI

Lo studio comparativo ci fornisce numerose informazioni sulla situazione nei Paesi Bassi. Esse sono completate dal contributo del Vereiniging van Nederlands Gemeenten che ci ha fatto pervenire una riflessione di fondo sul decentramento delle competenze in materia di ambiente. Noi esamineremo a titolo illustrativo, come in paesi cosi densamente popolati come i Paesi Bassi, le zone fragili di un parco nazionale abbiano potuto essere salvaguardate, non con la costrizione o l'interdizione, ma con una sistemazione adatta alle necessità del grandissimo pubblico che lo frequenta.

Le zone protette nei Paesi Bassi

- i parchi rurali: si tratta di vaste zone chiuse che presentano un interesse geografico, culturale o storico. Sono regioni segnate dall'impronta dell'uomo e che possono ospitare piccole città o villaggi. Questi parchi sono creati dal governo centrale ed amministrati sotto suo controllo mediante degli accordi di gestione che prevedono interventi per il risarcimento del mancato guadagno;
- i parchi nazionali: si tratta di regioni chiuse poco o per nulla sottoposte all'influenza dell'uomo. Sono create dal governo centrale e gestite da istituzioni ufficiali sotto suo controllo. Attualmente esistono 3 parchi nazionali. Ne sono in progetto numerosi altri;
- le riserve naturali: coprono il 4,5% del territorio nazionale. L'accesso è in generale molto limitato. Sono create ed amministrate dalle autorità pubbliche o da associazioni di interesse pubblico.

Competenze in materia di conservazione della natura nei Paesi Bassi

La caratteristica principale delle strutture amministrative nei Paesi Bassi, nel settore della protezione della natura, è la stretta associazione tra gli organismi pubblici e privati.

Il servizio del Natuurbehoud, nel quadro della Direzione forestale e la Divisione per la conservazione della natura e del paesaggio, giocano un ruolo predominante nella gestione degli spazi protetti. Il servizio del Natuurbehoud ha una missione essenzialmente pratica di tutela della gestione dei boschi privati e delle zone protette pubbliche o private.

La Divisione per la conservazione della natura del Ministero della Cultura, del Tempo Libero e degli Affari Sociali gioca maggiormente un ruolo politico, essa interviene nelle deliberazioni interministeriali sulla sistemazione del territorio ed ha un ruolo stimolante nell'educazione ed iniziazione all'ambiente.

L'Istituto Nazionale per la gestione della natura (Rijksinstituut voor Natuurbeheer) assiste questi due organismi. Ha d'altra parte una missione di ricerca fondamentale sugli ecosistemi ed offre i suoi servizi alle associazioni incaricate della gestione delle riserve naturali. Infine arbitra i conflitti interministeriali nella scelta delle opzioni di sistemazione del territorio.

L'associazione dei settori pubblici e privati

Vi sono parecchie associazioni attive nel settore della salvaguardia dei siti. La più importante è la "*Vereiniging tot het behoud van natuurmonumenten*" che, con i suoi 280.000 aderenti, possiede una importante struttura organizzativa ed 11 uffici provinciali. Le associazioni finanziano le loro strutture e possono partecipare all'acquisto dei terreni; associano molto strettamente la "gente della terra" alla azione governativa. Il loro peso politico è considerevole.

Contributo del Vereiniging van Nederlands Gemeenten

L'unione delle munic[illegible] andesi ci ha fornito il riassunto [illegible] o realizzato da un consiglio [illegible] su richiesta del Minister[illegible] l'opportunità del d[illegible] competenze del gove[illegible]

Gli argomenti del [illegible] che giocano a favore [illegible] a vantaggio delle mu[illegible] dell'ambiente sono le seguenti:
- il livello locale è il più vicino ai cittadini, è il livello ove la democrazia gioca il meglio;
- è a livello locale che si applica la realizzazione concreta della pianificazione fisica attraverso le diverse destinazioni del suolo;
- è il livello ove l'adesione del pubblico è più facile ad ottenersi ed ove gli effetti reali di una politica possono essere meglio percepiti.

Gli argomenti che giocano contro il decentramento a favore delle municipalità sostengono essenzialmente il fatto che non vi è dimensione sufficiente in rapporto a problemi il cui interesse sorpassa spesso il quadro dei limiti comunali. È il caso che si verifica in particolare nel campo della gestione dell'ambiente (foreste, spazi naturali....).

Malgrado le difficoltà che un tale processo solleva, il Consiglio consultivo si pronuncia a favore d'un decentramento di competenze in materia d'ambiente a

---

(1) Fonte: Decentramento di compiti del governo centrale. Conservazione della natura e paesaggio dall'Advisory Council del governo centrale su pratiche interne del governo, Marzo 1982 (testo inglese).

vantaggio delle provincie. Gli argomenti sviluppati sono i seguenti:
il decentramento in materia di protezione della natura e dei paesaggi permette una migliore democrazia nel prendere le decisioni. Essa permette una maggiore coerenza nella pianificazione fisica. La politica della destinazione dei suoli e della ricreazione all'aria libera si possono integrare più facilmente alla politica dell'ambiente. La provincia è inoltre un livello ove si possono scoprire più facilmente delle incidenze difficili a controllarsi a livello centrale: è possibile una migliore trasparenza dell'amministrazione, come pure una migliore coesione politica. È dunque della massima importanza che la protezione della natura e del paesaggio sia presa in conto a livello provinciale e ch'essa formi oggetto di una politica integrata che affidi alle municipalità la gestione e la riabilitazione degli spazi naturali, associando le provincie al concetto ed alla messa in opera della politica dell'ambiente, e le associazioni private competenti ai servizi governativi incaricati della protezione della natura e dei paesaggi.

Compatibilità tra la ricreazione all'aria libera e la protezione degli spazi fragili nel parco di Kennemerduinen

Ci siamo presi la libertà di riprendere grossi estratti dell'articolo del Dr. Ir. E.C.M. Roderkerk, Direttore del parco nazionale di Kennemerduinen. Questo articolo è apparso sulla rivista Naturopa del Centro Europeo d'Informazione per la conservazione della Natura:
"*Sulla costa del Mare del Nord, ad Ovest di Amsterdam, si trova il Parco Nazionale di Kennemerduinen: 1500 ettari di dune, una flora ed una fauna particolari e attranti. Due milioni di persone vivono a meno di 30 km. da questo parco e, quando il tempo lo permette, molti cercano il mare per trascorrervi i loro momenti di distensione. Non sorprende quindi che, nelle belle giornate estive, il parco riceva spesso la visita di 18.000 o 20.000 persone.*
Sebbene si contino 700.000 visitatori all'anno, si è riusciti ad offrire loro tanto spazio e possibilità ricreative da far loro desiderare la salvaguardia di questo sito vulnerabile, della sua fauna e flora. È questo il risultato d'una formula di protezione particolare che poggia su una serie di osservazioni che non sono ancora finite.
Le parti del parco più frequentate sono state riconosciute solo per osservazione: si sono contati gli ingressi ed i biglietti venduti, quindi un gruppo di assistenti ha verificato questi biglietti in più punti ed ha segnato i luoghi più ricercati.
Se il Parco di Kennemerduinen fosse stato dato agli svaghi senza che fosse stata presa alcuna misura per assicurarne la protezione, avrebbe subito gravi danni nel corso di qualche anno.
Ma anche se il Parco riceve, come abbiamo segnalato, circa 700.000 visitatori all'anno e spesso 20.000 al giorno, il suo sito, la sua fauna e flora non hanno praticamente subito danni. Ciò è grazie al fatto che sin dagli ingressi il sito è stato adattato nel miglior modo possibile alle necessità dei visitatori.
Numerosi svincoli sono stati disposti nei boschi e nei boschi cedui onde creare diverse prospettive. Vaste zone d'acqua di circa 9 ha caduna sono state scavate in favore dei bagnanti; esse sono protette dal vento, ciò che spiega come molti visitatori le preferiscano alla spiaggia anche vicina che costeggia il Mare del Nord, soprattutto quando non fa molto bello.
In margine a questi specchi d'acqua, sono autorizzati tutti i tipi di attività ricreative su 40 - 50 ha (negli altri settori del parco nazionale, è proibito abbandonare strade e sentieri, salvo che per guadagnar terreno per gioco speciali"...
A Kennemerduinen, ci "*si sforza per quanto possibile di ridurre ciò che non può essere autorizzato (di proposito la parola "proibito" non è usata in quanto non quadra con il principio del parco nazionale)*" e le zone più vulnerabili sono state cintate da fitti boschi che non attirano il pubblico.
Questo esempio molto caratteristico d'un fortunato convivio tra l'uomo, i suoi svaghi e la natura, meritava di essere sottolineato. La natura non è un godimento d'élite, ma la sistemazione è stata concepita per soddisfare le esigenze del pubblico salvaguardando la maggior parte della superficie del parco.

15. NORVEGIA

Conservazione della Natura in Norvegia - sviluppo di un piano di politica nazionale di conservazione. Tale è il titolo di un documento preparato dal Ministero dell'Ambiente nel 1982 che la Norske Kommuners Sentralforbund ci ha fatto pervenire.

15.1. Le basi legali della protezione della natura in Norvegia

La Norvegia ha una tradizione di protezione della natura che risale al 1910 quando venne adottata la prima legge sulla conservazione della natura. Nel 1914 fu creata la prima organizzazione non governativa per la protezione dell'ambiente.
16 parchi nazionali e numerose riserve sono stati creati nel 1962. Nel 1965, è stata creata una Direzione per l'amministrazione della ricreazione all'aria aperta e la conservazione della natura nel quadro del Ministero del governo locale e del lavoro. Una nuova legge sulla conservazione della natura è stata adottata nel 1970, legge che è tutt'ora in vigore e, nel 1972, fu creato il Ministero dell'Ambiente.
Ai sensi della legge del 1970, "*la natura è un bene che bisogna proteggere. La conservazione della natura è una gestione di risorse naturali che tiene conto della stretta relazione tra l'uomo e la natura e la necessità di conservare la qualità della natura per il futuro*".

15.2. Le zone protette in Norvegia

Attualmente esistono in Norvegia:
— 15 parchi nazionali che rappresentano il 3% della superficie del paese,
— 305 riserve naturali che rappresentano lo 0,08% della superficie del paese,
— 30 paesaggi protetti che rappresentano lo 0,42% della superficie del paese,
— 54 altre riserve che rappresentano lo 0,03% della superficie del paese,

il che rappresenta un totale di 404 zone protette che coprono una superficie di 11.394 km². A ciò bisogna aggiungere 3 parchi nazionali, 2 riserve naturali e 15 santuari d'uccelli a Swalboard, il che rappresenta una superficie totale di 30.600 km².

15.3. Il piano norvegese per una politica di conservazione della natura

Nel 1980 il governo incaricò un comitato, presieduto dal Presidente del Parlamento, di preparare un piano di conservazione a lungo termine per la Norvegia. Di fatto, la preparazione di questo piano è durata 6 anni, dal 1976 al 1977: preparazione del materiale di base, dal 1978 al 1980: preparazione d'un rapporto di commissione, dal 1980 al 1981: preparazione d'un rapporto per il Parlamento. Nel 1981, il piano fu messo in applicazione, dopo una vasta consultazione del rapporto del comitato presso le autorità nazionali, regionali e locali, le università, i musei di storia naturale, le grandi organizzazioni industriali e commerciali, co-

me pure le organizzazioni non governative per la conservazione.

Questo piano prevede in particolare che tutte le autorità saranno incaricate d'integrare delle considerazioni di conservazione nei loro programmi d'azione, nei loro bilanci preventivi e nelle loro legislazioni. Le contee e le municipalità saranno incaricate di stabilire dei piani di utilizzazione dei suoli e delle risorse. Questi piani quadriennali comprendono delle linee direttive per le politiche d'investimento, le politiche industriali, commerciali e d'impiego. Questi piani per diventare operativi, dovranno essere approvati dal Ministero dell'Ambiente. Un comitato interministeriale è incaricato di assistere il Ministero dell'Ambiente nel prendere le decisioni.

Il Ministero dell'Ambiente è d'altro canto stato incaricato di rivedere la legislazione sulla pianificazione onde facilitare il coordinamento interregionale e inter-comunale nell'utilizzazione dei suoli, di aumentare la partecipazione dei comuni e di assicurare una valutazione sufficiente dell'impatto dei progetti di costruzioni o d'impianti che influiscono sul modo di utilizzazione dei suoli.

Questo programma a lungo termine per l'ambiente prevede numerose nuove zone protette, un inventario delle risorse naturali in ogni contea ed un piano di conservazione specifico per ognuna di queste regioni.

16. PORTOGALLO

Non disponiamo d'informazioni sul Portogallo il quale non ha risposto a nessuno dei nostri questionari.

17. SPAGNA

La Spagna ci ha fatto pervenire una descrizione dei parchi nazionali ed il testo della legge del 2 maggio 1975 sugli spazi naturali protetti.

La "*Federacion Espanola de municipios y provincias*", ci ha inoltre fornito i suoi commenti sul decentramento delle competenze in materia d'ambiente.

17.1. La legge del 1975 sugli spazi naturali protetti

Questa legge prevede 4 tipi di spazi protetti:

— le riserve integrali d'interesse scientifico: esse sono create su proposta del Ministro dell'Agricoltura con il voto di una legge delle Cortès. La politica d'acquisizione fondiaria si fa all'amichevole, l'esproprio è previsto per legge.

— I 10 parchi nazionali sono destinati a proteggere degli spazi poco o per niente alterati dall'uomo e che presentano un interesse culturale, educativo o ricreativo. Il processo di creazione è lo stesso che per le riserve naturali. Essi sono amministrati dall'Istituto Nazionale per la conservazione della natura (ICONA) e finanziati da crediti dello Stato. La gestione quotidiana è effettuata da un direttore-conservatore.

— I parchi naturali d'interesse nazionale ed i parchi naturali: esistono attualmente 11 parchi naturali. Sono classificati con decreto reale su iniziativa di enti od organizzazioni diverse. I parchi d'interesse nazionale sono gestiti dall'ICONA, gli altri possono essere gestiti dall'organismo che ne ha richiesto la classificazione.

La legge del 1975 conferisce all'Istituto Nazionale per la Conservazione della Natura le seguenti competenze:

— studio ed inventario delle risorse naturali rinnovabili, come pure le proposte relative ad una loro migliore utilizzazione,

— amministrazione e gestione delle zone boschive classificate nel catalogo di pubblica utilità, come pure la tutela delle zone a regime particolare,

— mantenimento e ricostituzione degli equilibri biologici in uno spazio naturale,

— protezione del paesaggio, creazione ed amministrazione dei parchi nazionali e dei parchi naturali d'interesse nazionale,

— uso ordinato delle ricchezze ittiche e cigenetiche,

— applicazione degli strumenti per perseguire questi obiettivi.

17.2. Il decentramento delle competenze in materia di gestione dell'ambiente

La Costituzione del 27 dicembre 1978 è interessante per due aspetti:

— per il riconoscimento di un diritto all'ambiente (articolo 45, cap. III): "*qualsiasi persona ha diritto ad un ambiente appropriato allo sviluppo della sua personalità ed ha il dovere di conservarlo*".

— Per la definizione del regime delle Comunità Autonome. In base all'articolo 148, le competenze delle Comunità Autonome sono:

- la sistemazione del territorio, l'urbanesimo e le abitazioni,
- le acque, le foreste e l'esercizio forestale,
- la gestione in materia di ambiente,
- la pesca nelle acque interne, la caccia e la pesca fluviale,
- la promozione e la sistemazione del turismo sui loro territori.

Vi è tuttavia una certa imprecisione in quanto la competenza dello Stato è: "*la legislazione fondamentale sulla protezione dell'ambiente senza pregiudizio delle facoltà che hanno le Comunità Autonome di definire le norme aggiuntive di protezione*".

In pratica, i trasferimenti non sono sempre definiti chiaramente. In particolare per quanto concerne i servizi periferici dell'ICONA che sono posti sotto la tutela del Ministero delle Comunità Autonome, ma ove lo Stato mantiene numerosi mezzi per applicare la sua politica ed imporre le sue scelte.

17.3. Competenze delle municipalità in materia d'ambiente

La legge sul regime locale attualmente in vigore (giugno 1955) attribuisce numerose competenze in materia d'ambiente alle municipalità. Queste possono agire per ordinanza o per pianificazione in merito a:

— difesa dell'ambiente fisico urbano,

— lotta contro l'inquinamento atmosferico,

— controllo delle acque,

— lotta contro il rumore.

Le municipalità non hanno tuttavia alcun mezzo per applicare questa politica. Attualmente, un progetto di legge è in corso di elaborazione, per dare alle municipalità maggiori competenze in materia di protezione dell'ambiente. Questo progetto rimane in attesa di una dotazione di mezzi finanziari, in particolare attraverso una nuova legislazione del finanziamento delle collettività locali che permetterà loro di assumere realmente le proprie competenze.

Conclusione

La situazione in Spagna si può riassumere attualmente nel modo seguente, secondo la "*Federacion espanola de municipios y provincias*":

— carattere settoriale delle competenze nelle quali si riflettono le tensioni tra i diversi enti,

— moltiplicazione dei controlli e loro imposizione,

— emarginazione dell'amministrazione locale per mancanza di mezzi finanziari,

— mancanza di coordinamento derivante da una distribuzione inadeguata delle competenze.

18. SVEZIA

In Svezia, la Svenska Kommunförbundet e la Divisione della Conservazione della natura dello Stato Naturvardsverk hanno risposto ai nostri questionari. Informazioni complementari hanno potuto essere tratte dal già citato studio comparativo.

La Svezia è un paese ove la densità della popolazione (anche se non ugualmente ripartita sul territorio) è relativamente bassa, il che spiega come i principi di protezione della natura siano stati accolti favorevolmente dall'inizio. Attualmente, tuttavia, i cambiamenti strutturali nell'industria, l'utilizzazione del suolo, le comunicazioni esercitano una pressione sempre maggiore su vasti spazi tuttora inaccessibili.

18.1. Livelli di competenze nel settore della protezione della natura

— Livello centrale.
A livello governativo, il Ministero dell'Agricoltura è responsabile delle questioni dell'ambiente.
La messa in opera delle politiche è sotto la responsabilità dell'"*Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente*". Si tratta di un organismo indipendente che gioca un ruolo di supervisore, di consigliere, di coordinatore e che finanzia gran parte del programma di ricerca in materia d'ambiente.
Vi sono altre agenzie come l'"*Agenzia Nazionale del demanio forestale*" e l'"*Agenzia Nazionale per la sistemazione del territorio e dell'edilizia*" alle quali sono affidati compiti di gestione quotidiana in materia di conservazione della natura.

— Livello regionale.

Le amministrazioni delle 24 contee hanno una divisione speciale incaricate delle questioni di protezione della natura nel quadro del servizio della pianificazione. Queste amministrazioni hanno delle responsabilità esecutive d'iniziativa nel settore dell'ambiente ed in particolare per le zone protette.

— Livello comunale.

I 277 "*Kommuns*" hanno delle notevoli responsabilità, particolarmente nell'elaborazione della pianificazione territoriale e la gestione dell'ambiente. Si deve notare che essi hanno importanti poteri di tassazione, mentre i fondi delle amministrazioni delle contee provengono dal bilancio dello Stato.

Si può notare che esiste in Svezia una tradizione di autonomia dei poteri che si riflette in materia di gestione dell'ambiente.

— Il movimento associativo.
Il movimento associativo è molto sviluppato ed il suo peso politico non è trascurabile. La più importante di queste associazioni è l'Associazione Svedese per la protezione della natura.

18.2. La protezione degli spazi

Dal 1976 la gestione degli spazi protetti è molto decentrata. Gli enti che operano sono i seguenti:

— l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPE) è l'autorità amministrativa centrale in materia di zone protette. Essa amministra il Fondo per la conservazione della natura e formula le politiche di gestione.
Essa supervisiona la ricerca e l'informazione sulle zone protette. Gestisce i fondi pubblici destinati alla conservazione del paesaggio.

— Le amministrazioni delle 24 contee sono responsabili della creazione delle riserve naturali, della gestione dei paesaggi protetti, dei monumenti naturali e dei santuari faunistici.
Esse elaborano le regolamentazioni ratificando dei piani di gestione. Designano le autorità incaricate dell'amministrazione delle zone protette ed il consiglio di gestione. Sono responsabili degli studi biologici e della preparazione dei piani di gestione e d'informazione sulle zone protette. Lavorano in stretta consultazione con l'ANPE.

— I consigli di gestione: esistono in ogni contea e sono formati da un rappresentante dell'amministrazione della contea (che ne assicura la presidenza), dall'Agenzia Nazionale dei demani forestali ed agricoli, dalle municipalità, dall'Agenzia regionale dell'agricoltura, dalla Conservatoria regionale dei musei, dall'Università, dalla Società svedese per la conservazione della natura e dall'Associazione per il turismo. Il loro ruolo è consultivo.

— Le autorità di gestione sono responsabili della gestione corrente delle zone protette in concerto con i piani di gestione ratificati dalla contea e su parere del consiglio di gestione e delle direttive dell'ANPE e della contea.
Esse sono:

- l'Agenzia nazionale dei demani forestali ed agricoli (sotto la responsabilità dell'ANPE) per i parchi nazionali e gli spazi protetti appartenenti allo Stato,
- l'Agenzia regionale dei demani forestali per le zone protette appartenenti a privati,
- le municipalità o le fondazioni locali pe i terreni appartenenti a delle municipalità,
- delle associazioni private per un numero limitato di zone protette appartenenti a privati.

18.3. La politica fondiaria e la pianificazione materiale in Svezia

18.3.1. LA POLITICA FONDIARIA

È interessante un esame sui principi che governano la politica fondiaria in Svezia. Dall'inizio del secolo è stata presa una serie di misure per evitare la privatizzazione dei terreni pubblici e per evitare che essi siano adibiti ad altri usi che non l'agricoltura. Parimenti, da quell'epoca, è stata varata una legislazione forestale per evitare le occupazioni abusive. La legislazione sull'utilizzazione del suolo precisa:
"*il diritto di proprietà del suolo non ha mai carattere assoluto e può essere esercitato soltanto entro i limiti fissati dalla legge, in quanto uno dei suoi fini è di garantire i modi migliori d'uso e di gestione del suolo a lungo termine nell'interesse di tutta la nazione*".

Questa misura completa un diritto consuetudinario d'accesso alla natura che autorizza qualsiasi persona a spostarsi a piedi sulla proprietà altrui ed a fermarvisi per qualche tempo senza dover richiedere il permesso del proprietario. È permesso raccogliere bacche, funghi e fiori selvatici (ad eccezione di specie protette) per il consumo famigliare. La contropartita a questo diritto è il dovere, secondo il codice penale, di non portare danno agli interessi del proprietario. Non vi sono abusi a questo diritto di accesso in Svezia, in quanto è stato fatto uno sforzo enorme di sensibilizzazione ed educazione ecologica da parte delle associazioni per la protezione della natura onde evitare qualsiasi deterioramento. Questo diritto di accesso alla natura permette di ridurre assai sensibilmente la pressione sulle zone protette.

18.3.2. LA PIANIFICAZIONE AMBIENTALE

Esiste un dispositivo di legge molto completo in materia di protezione in Svezia. Si tratta:

— della legge sulla conservazione della

natura (legge del 1964 riveduta nel 1973 e 1975),
— di un insieme di leggi sulla lotta contro qualsiasi forma di inquinamento,
— della legge sull'edilizia del 1949, riveduta nel 1973.

Questo sistema di protezione s'inserisce nel quadro generale della pianificazione ambientale per la quale sono stati investiti grossi mezzi finanziari ed importanti risorse umane.

18.3.3. LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

I comuni giocano un ruolo di primo piano nella pianificazione ambientale. Esistono due tipi di piani comunali:
— i piani di sviluppo generali che riguardano tutto il territorio comunale delimitato in zone di destinazione d'uso. Questi piani, preparati dalla amministrazione prefettizia, formano oggetto di un vasto dibattito pubblico e sono adottati dal consiglio comunale. Danno le linee direttive per i piani dettagliati;
— i piani dettagliati (piani urbani o piani di costruzione) indicano le condizioni alle quali si è autorizzati a costruire (situazione, altezza ed aspetto dell'edificio). I piani di dettaglio coprono soltanto le necessità di un urbanesimo a termine molto breve. Formano anch'essi oggetto di una importante consultazione preliminare ed hanno valore giuridico; sono adottati dal consiglio comunale e sono ratificati dall'amministrazione prefettizia. Assoggettano qualsiasi costruzione alla concessione di un permesso. Il rifiuto della concessione del permesso non da diritto a risarcimento.

18.3.4. LA PIANIFICAZIONE AMBIENTALE NAZIONALE

Dal 1972, il Parlamento ha avviato una procedura di pianificazione ambientale nazionale "*basata sul principio che l'utilizzazione delle risorse deve formare oggetto di un avvicinamento metodico, ecologico e coordinato*". Precise direttive riguardano le installazioni d'industrie inquinanti, le residenze secondarie e la salvaguardia di zone protette. Un inventario delle risorse naturali ed una consultazione a tutti i livelli governativi ha permesso di designare circa 1000 zone d'importanza nazionale degne di protezione.

Le priorità attuali sono:
— diminuire l'inquinamento industriale
— preservare le risorse idriche
— accentuare gli sforzi per la ricreazione all'aria aperta
— mobilitare le energie nuove
— migliorare le conoscenze delle risorse industrali.
— controllare le reti che trasferiscono l'energia.

I comuni sono incaricati di integrare le direttive nazionali nei piani comunali.

Conclusione

Un grandissimo sforzo è stato realizzato in Svezia a favore della protezione della natura. Rimangono tuttavia numerosi problemi che non sono stati risolti e saranno oggetto di discussione nei prossimi anni, particolarmente, secondo il National Swedish Environment Protection Board, per quanto concerne:
— il sistema di gestione dei parchi nazionali che non è più adatto alle condizioni attuali,
— la politica forestale, in quanto la foresta è una importante fonte di risorse e uno sfruttamento intensivo rischia di far scomparire numerosi biotipi,
— la politica agricola: vi è in Svezia, come in numerosi altri paesi, una grande richiesta di terre coltivabili aggiuntive, ciò che immancabilmente comporta l'arginatura, il prosciugamento ed il drenaggio, quindi la distruzione di preziose zone umide,
— infine una richiesta crescente di beni provenienti dalle risorse marine pone numerosi problemi ambientali legati al loro sfruttamento.

19. SVIZZERA

Per la Svizzera, ci sono state fornite informazioni dalla lega svizzera per la protezione della natura ed il parco nazionale svizzero. Inoltre, disponiamo di elementi forniti dallo studio comparativo.

19.1. I Livelli di competenze in materia di protezione della natura

— Livello federale.

La protezione della natura e del paesaggio dipende dal diritto cantonale. La Confederazione, che ha un ruolo di coordinamento è autorizzata a legiferare sulla protezione; essa deve sorvegliare la protezione nell'esecuzione delle sue competenze e può accordare delle sovvenzioni a favore della protezione della natura e del paesaggio.

La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (1966) prevede che qualsiasi programma di sistemazione a qualsiasi livello deve vegliare sulla protezione del patrimonio naturale, storico, culturale ed edilizio. La legge prevede che qualsiasi costruzione od installazione deve essere integrata, sistemata e conservata in modo appropriato oppure il progetto di costruzione deve essere abbandonato. Essa vincola la concessione di permessi, autorizzazioni, erogazione di sovvenzioni ai principi di protezione qualunque sia l'importanza del sito.

— Livello cantonale.

Il sistema amministrativo varia secondo i Cantoni. Vi è una comunità di lavoro dei delegati cantonali per la protezione del paesaggio che si riunisce due volte all'anno e permette uno scambio di idee tra i responsabili di tutta la Svizzera.

19.2. Le zone protette

— Il parco nazionale dei Grigioni.

Vi è un solo parco nazionale in Svizzera: il parco nazionale dei Grigioni. Si tratta di una riserva totale gestita da una commissione comprendente un rappresentante del cantone dei Grigioni, uno dei rappresentanti dei 4 comuni (a turno) situati sul territorio del parco, 3 rappresentanti della "*Lega svizzera per la protezione della natura*", 2 rappresentanti della Confederazione e 2 rappresentanti della "*Società Svizzera delle scienze naturali*". Il parco è finanziato dalla Confederazione e dalla Lega svizzera per la protezione della natura. Vengono firmati dei contratti a lunga scadenza con i 4 comuni interessati che sono indennizzati per la messa a disposizione di terreni comunali. I rapporti con la popolazione locale sono molto buoni, essa beneficia dell'attrattiva turistica del parco ed ha un grande interesse a conservarlo nelle sue condizioni attuali.

Gli unici problemi sono relativi alla crescita troppo rapida del numero dei visitatori ed al disturbo che questo provoca.

— Le riserve, luoghi protetti, monumenti naturali.

Sono istituite dai Cantoni, dai Comuni e dalle associazioni private, a volte collegialmente. Il grado di protezione può variare; come regola generale, le misure di protezione non devono imporre più restrizioni del necessario. L'acquisizione del territorio può assumere forme giuridiche diverse, come l'affitto, l'acquisto, la servitù od il contratto. La gestione può essere delegata ad una associazione privata.

— Gli inventari dei luoghi e dei paesaggi.

Tra le misure di protezione vi sono l'Inventario federale dei paesaggi, gli In-

ventari dei siti degni di protezione e l'Inventario federale dei siti edificati. Questi inventari, nella maggior parte dei Cantoni, sono stati completati da inventari d'importanza regionale. I loro obiettivi sono:

- dare la base scientifica e tecnica indispensabile alle misure di salvaguardia da prendersi per il mantenimento a lungo termine di questi siti naturali;
- fornire alle autorità federali, cantonali e comunali, come al grande pubblico un'informazione la più completa possibile;
- stabilire delle priorità per gli spazi protetti.

I luoghi che figurano su questi inventari devono essere mantenuti intatti salvo il caso che vi si oppongano degli interessi pubblci equivalenti o superiori, d'importanza nazionale.

Gli inventari federali costituiscono una direttiva obbligatoria per tutte le istituzioni federali nello svolgimento dei loro compiti ed una raccomandazione a tutte le istituzioni cantonali o comunali. Gli inventari cantonali hanno analoghi effetti al livello cantonale.

19.3. Le associazioni private

Le associazioni private hanno un ruolo molto importante nella protezione della natura a livello federale, cantonale e locale. La Lega svizzera per la protezione della natura in particolare conta 96.000 membri e si occupa di oltre 400 riserve.

Queste associazioni sono attive nella creazione e soprattutto nel mantenimento delle zone protette. Spesso sono loro ad essere incaricate dell'elaborazione degli inventari dei luoghi degni di protezione ed esse intentano delle procedure di ricorsi quando la protezione non viene rispettata.

20. TURCHIA

La Turchia ha risposto a due questionari; le risposte sono state fornite dall'Associazione delle Municipalità Turche e dalla Associazione Turca per la Conservazione della Natura e delle Risorse Naturali.

20.1. Le zone protette

Vi sono in Turchia 94 zone protette che coprono una superficie di 1.500.000 ettari, di cui 17 parchi nazionali, delle riserve biogenetiche, come pure delle riserve di fauna, di caccia, dei monumenti naturali, delle zone d'interesse culturale e dei parchi naturali.

I parchi nazionali sono stati creati a partire dal 1956 e dal 1976 sono gestiti dalla "*Direzione generale dei parchi nazionali e della vita selvatica*" del Ministero delle foreste.

Nei parchi e nelle riserve le attività umane sono strettamente limitate e si opera per una migliore formazione al rispetto dell'ambiente.

Rimangono comunque in questo paese, dal patrimonio storico e naturale particolarmente ricco, numerose altre zone degne di protezione.

Tra le proposte recentemente formulate, figurano una legislazione più conforme agli obiettivi di protezione, una migliore organizzazione della gestione delle zone protette, con più personale e mezzi finanziari ed una politica globale nazionale dell'ambiente e della protezione della natura.

20.2. Competenze delle autorità territoriali in materia di protezione dell'ambiente

20.2.1. LE MUNICIPALITÀ

L'articolo 15 della legge n° 1580 sulle municipalità attribuisce loro le seguenti responsabilità in materia d'ambiente:

1. l'insieme dei servizi che appartengono alla salute pubblica,
2. il tracciato di strade di passaggio delle mandrie,
3. l'eliminazione dei rifiuti,
4. la definizione dei piani urbanistici e la concessione dei permessi di costruzione,
5. la protezione delle foreste, dei campi, dei vigneti, dei boschi, dei prati e dei pascoli,
6. le misure preventive e la lotta contro gli incendi, in particolare gli incendi dei boschi,
7. la creazione ed il mantenimento di spazi verdi municipali e di aree di giochi per i bambini,
8. il controllo delle installazioni industriali contro i danni e l'inquinamento che esse possono causare,
9. la creazione e la conservazione di musei, giardini zoologici e botanici.

La municipalità che ha personalità giuridica gioca infatti un ruolo determinante, in quanto da essa dipendono i piani urbanistici e quindi l'insieme delle attività sul suo territorio.

20.2.2. I VILLAGGI

La legge sull'amministrazione dei villaggi riconosce loro due tipi di responsabilità, le une obbligatorie, le altre discrezionali. Tra i 37 obblighi, troviamo all'articolo 13 della legge:

- l'insieme delle funzioni relative alla salute pubblica e l'offerta di acqua potabile,
- il mantenimento delle piantagioni rurali,
- la prevenzione contro le inondazioni.

L'articolo 14 della legge enuncia 32 funzioni discrezionali tra cui:

- la piantagione di alberi lungo le strade che collegano i villaggi o le città,
- la messa a disposizione di mezzi per l'educazione del pubblico,
- la creazione di nuove piantagioni.

20.2.3. LE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

La legge generale sull'amministrazione delle province attribuisce loro le seguenti competenze in materia di ambiente:

1. il drenaggio ed il mantenimento dei laghi,
2. la concessione di permessi per la creazione e l'impianto di nuove industrie,
3. la creazione di fattorie modello, di nuove piantagioni e di scuole per l'agricoltura,
4. l'impiantamento di foreste,
5. funzioni relative alla salute pubblica e lotta contro l'inquinamento, in particolare contro quello delle acque in collaborazione con le municipalità.

21. REGNO UNITO

È assai delicato dare una sintesi dell'abbondante documentazione di cui disponiamo per questo paese. Il sistema di protezione nel Regno Unito è complesso ed originale.

Ci sono state fornite risposte molto dettagliate dalla *Convention of Scottish Local Authorities*, dalla *Countryside Commission* e dalla *United Kingdom Local Authory Association*, mentre le informazioni complementari sono tratte dallo studio comparativo.

Il Regno Unito è un paese ove l'industrializzazione e la pressione della popolazione hanno segnato molto il paesaggio, il che spiega come misure di protezione siano state introdotte molto prima che in altri paesi, tramite, in particolare, la legislazione sulla pianificazione urbana e nazionale.

In Inghilterra e nel Galles, le county councils hanno l'incarico della preparazione dei piani di strutturazione che includono delle "*preoccupazioni*", ambientali. Questi piani devono essere approvati dal governo centrale e servono come base di riferimento per stabilire dei

piani locali nell'ambito dei distretti. Il rifiuto della concessione di un permesso in conseguenza della pianificazione non dà diritto a risarcimento. Il controllo della pianificazione compete ai district councils (oppure, ove esistano, alle autorità dei parchi nazionali) con un diritto d'appello presso il governo centrale.

La situazione è simile in Scozia, per quanto riguarda il county ed il district. Nell'Irlanda del Nord, la pianificazione dell'utilizzo del suolo dipende dal governo centrale.

21.1. Quadro istituzionale

— Nel 1949 fu costituita con ordinanza reale, il *Nature Conservancy*, organismo pubblico indipendente incaricato di istituire delle riserve naturali e dei luoghi d'interesse scientifico ed altre riserve per l'Inghilterra, la Scozia ed il Galles. Nel 1973, venne sostituito dal *Nature Conservancy Council*, organismo statutario avente il compito tra l'altro di dar pareri al governo in materia di protezione.

— Sempre nel 1949, la legge sui parchi nazionali e l'accesso alla campagna prevedeva l'istituzione di una commissione dei parchi nazionali per l'Inghilterra ed il Galles. Questa commissione divenne nel 1968 la "*Countryside commission*" responsabile della protezione della campagna ed in particolare dei parchi nazionali e delle zone di eccezionale bellezza naturale.

— Nel 1967 fu creata in Scozia la *Countryside Commission for Scotland*, responsabile della protezione dei paesaggi per tutta le Scozia.

— Nell'Irlanda del Nord, la politica di conservazione della natura e dei paesaggi è competenza del *Department of the environement for Northern Ireland*, secondo la legge del 1965 riveduta nel 1972. Questo dipartimento ha un ruolo di consigliere presso il *Nature Reserve Committee* dell'*Ulster countryside committee*.
Nell'Irlanda del Nord, vi sono 9 parchi forestali gestiti dal *Forest Service of the Department of Agriculte for Northern Ireland*.

— Bisogna anche menzionare la *Forestry commission* che gestisce 7 parchi forestali in Inghilterra, nel Galles ed in Scozia nell'intento di conciliare la produzione della legna e la ricreazione nel bosco con i principi di protezione.

Parallelamente all'insediamento di queste agenzie nazionali responsabili della protezione della natura e dei paesaggi e della designazione delle aree protette, sono stati introdotti diversi poteri che permettono alle aree protette di essere gestite da organismi pubblici onde assicurare loro il modo di gestione più appropriato. Questi diversi poteri mirano a:

— controllare i nuovi sviluppi e l'utilizzo del suolo nel quadro della pianificazione urbana e nazionale (i Comuni),
— acquisire o prendere in affitto e gestire delle terre, in vista della loro protezione (il *Nature Conservancy Council* e poteri locali),
— intraprendere delle misure di conservazione riabilitando i terreni incolti, piantando alberi ed istituire un servizio di custodia per la conservazione della campagna (essenzialmente le collettività locali),
— istituire delle convenzioni con i proprietari privati, onde conservare la vita selvatica ed i monumenti naturali (il *Nature Conservancy Council*, la *Countryside Commission for Scotland* ed i poteri locali),
— assicurare il trasferimento di capitali a vantaggio di proprietari che possiedono terre d'interesse scientifico o panoramico eccezionale, affinchè le gestiscano in vista della loro conservazione (il Tesoro su parere del *Nature Conservancy Council* ed/o della *Countryside Commission*),
— acquisire con accordi di vendita terre di valore scientifico eccezionale o panoramico (il *Nature Conservancy Council*, le autorità locali, il *National Trust* e le altre associazioni private),
— evitare che vengano modificati procedimenti di sfruttamento della terra nei luoghi da proteggere; quando questi procedimenti servono agli obbiettivi della protezione, concludere degli accordi per lo sfruttamento. (Si procede all'esproprio in ultima istanza) (il *Nature Conservancy Council*. Poteri simili sono concessi alle autorità dei parchi nazionali).

Queste misure, quando esse sono prese da autorità locali che abbiano dei parchi nazionali sul territorio, sono finanziate dal *Nature Conservancy Council* e la *Countryside Commission*. Questi due organismi hanno la possibilità di finanziare degli organismi privati per l'acquisto e la gestione delle terre in vista della loro protezione. Il *National Heritage Memorail Fund* può, inoltre, apportare dei contributi finanziari per l'acquisizione di terre importanti per la vita selvatica o per il loro valore paesaggistico.

21.2. Le zone protette del Regno Unito

21.2.1. LE RISERVE NATURALI

Una strategia nazionale in materia di zone protette per l'Inghilterra, il Galles e la Scozia è stata elaborata partendo da un inventario degli habitats naturali e semi-naturali e dei siti, disposto nel 1947 ed ultimato nel 1977. Sono così stati fissati 735 siti. I siti d'importanza internazionale sono stati identificati separatamente. Il Nature Conservancy Council ed il suo predecessore, il Nature Conservancy, hanno creato 182 riserve in Inghilterra, Galles e Scozia. Queste riserve corrispondono alla I^{a} Categoria dell'UICN. Esistono d'altro canto 9 riserve forestali e 3.877 siti d'interesse scientifico registrati dal *Nature Conservancy Council* e gestiti sotto la sua responsabilità dalle autorità locali di pianificazione.

Esistono inoltre 84 riserve naturali locali. Il loro accordo ai fini generali della conservazione dà loro diritto ad un'assistenza finanziaria da parte della Conservatoria.

Vi sono infine dei siti d'interesse scientifico particolare e numerose riserve di vita selvatica che possono essere proprietà di associazioni private o da queste essere gestite. Tra le associazioni più importanti, possiamo citare la *Royal Society of Birds* che comprende oltre 300.000 membri e possiede 84 riserve, o il *National Trust*, proprietario di 350 siti d'interesse scientifico particolare, il *National Trust for Scotland*, i *County Conservation Trusts*, la *Royal Society for Nature Conservation* che possiede e gestisce 1.300 riserve.

In Irlanda, la politica in materia di riserve naturali è simile a quella della Gran Bretagna per quanto concerne i criteri di selezione. Esistono 36 riserve naturali nazionali e 47 siti d'interesse scientifico particolare.

21.2.2. GLI SPAZI PROTETTI SOTTO LA RESPONSABILITÀ DELLA COUNTRYSIDE COMMISSION

— I parchi nazionali.

I 10 parchi nazionali corrispondono effettivamente alla categoria C del Consiglio d'Europa. Coprono il 9% della superficie dell'Inghilterra e del Galles e corrispondono essenzialmente a zone di montagna. Sono gestiti da comitati speciali con e sotto la tutela dei Counties che sono incaricati di preparare ed applicare i piani di gestione e di utilizzazione dello spazio. Questi piani devono essere approvati dalla Countryside Commis-

sion. Gli interventi delle autorità pubbliche danno diritto ad una sovvenzione della *Countryside Commission* che d'altra parte assume anche un ruolo di consulenza.

Si deve notare che i parchi nazionali nel Regno Unito sono motivo di tutto un fiorire di azioni miranti ad uno sviluppo integrato alle attività di protezione.

— Le zone di bellezza naturale eccezionale. (Areas of outstanding beauty)

Si tratta di 33 zone corrispondenti alla categoria V^a dell'UICN. Esse ricoprono il 9,6% del territorio dell'Inghilterra e Galles. Sono designate dalla *Countryside Commission* e sono essenzialmente sotto la responsabilità delle autorità locali. Lo scopo essenziale della loro designazione è di preservarle da uno sviluppo che sarebbe loro dannoso. Questa designazione è utilizzata dalle collettività locali per rifiutare dei permessi di costruzione ed offre loro la possibilità di ottenere sovvenzioni della Commissione per dei progetti pubblici (50%) e privati (75%) che hanno lo scopo di mantenere o migliorare la qualità del paesaggio.

— Il litorale del patrimonio nazionale. (Heritage Coasts)

35 coste sono così state individuate dalla *Countryside Commission* in Inghilterra e nel Galles (26,3% dell'insieme delle coste). Esse sono sottoposte a dei piani di gestione istruiti dalle autorità locali in concerto con la Commissione. Quest'ultima finanza le operazioni di conservazione ed i salari dei guardiani incaricati della sorveglianza dello stato dei luoghi e dell'informazione del pubblico.

— I parchi rurali.

I parchi rurali sono individuati dalle autorità locali per soddisfare i bisogni locali di ricreazione. Possono costituire oggetto di approvazione della Commissione che apre loro la possibilità di ottenere delle sovvenzioni per la loro conduzione e mantenimento.

Per l'insieme di queste zone, è essenziale il ruolo delle associazioni private. Esso evidenzia una vasta adesione della popolazione agli obiettivi di protezione ed un importante impegno finanziario e personale.

Il *National Trust*, creato nel 1895, possiede da solo a questo titolo 182.000 ettari di belle campagne e coste dell'Inghilterra, Galles (ed Irlanda del Nord), che sono gestite in vista della loro protezione e per la ricreazione del pubblico. Il *National Trust* è una associazione che comprende oltre un milione di membri e che beneficia di un privilegio speciale di tassazione; le sue proprietà sono inalienabili.

Il *Woodland Trust* possiede oltre 700 ettari di foreste.

L'intervento di altre numerose associazioni, che partecipano a tutti i livelli, all'attività di protezione può andare dalla piantagione di alberi alla creazione ed alla gestione di riserve locali.

21.3. La Scozia

Per ragioni storiche, la legge del 1949 sui parchi nazionali e l'accesso alla campagna non estende alla Scozia, malgrado essa possieda numerosi paesaggi di rara bellezza e degni di protezione, la possibilità di creare dei parchi nazionali. Tuttavia, 40 aree panoramiche nazionali sono state selezionate dalla *Countryside Commission*. Esse ricoprono il 12,8% della superficie della Scozia. Sono classificabili generalmente nella V^a categoria dell'UICN. Dal 1981, le autorità preposte alla pianificazione sono tenute a prendere disposizioni per limitare certe forme di sviluppo e preservare l'interesse nazionale di queste aree.
La classificazione di questi spazi non influenza il regime di proprietà. Esistono d'altro canto numerose zone protette sotto la responsabilità delle autorità locali od associazioni.

21.4. L'Irlanda del Nord

Non esistono parchi nazionali nell'Irlanda del Nord, per contro sono state designate 8 zone di bellezza naturale eccezionale e 2 altre raccomandate. Esse ricoprono circa il 18% del territorio.

Conclusione

È difficile riassumere nel quadro di questo rapporto le numerose iniziative prese nel Regno Unito a favore dell'ambiente. A titolo illustrativo, ricordiamo due esempi che hanno particolarmente attirato la nostra attenzione:

— l'esperienza fatta nel quadro del parco nazionale del Peak Park per uno sviluppo rurale integrato.

Si tratta di un'esperienza cofinanziata dalla Comunità Europea che mira a formulare un insieme di politiche e di misure d'intervento che permettano di combinare la soddisfazione delle aspirazioni della popolazione locale, le necessità economiche e la protezione della natura nello spazio rurale. I risultati di questa esperienza condotta in diverse parti del parco dovrebbero esser pubblicati nel 1984.

— La Great Manchester Clean-up Campaign.

Si tratta di una campagna di grande importanza lanciata dal Consiglio Generale della Contea di Greather Manchester che guarda a tutti gli aspetti dell'ambiente culturale naturale in questa regione molto industrializzata e caratterizzata dallo sfruttamento delle miniere di carbone. È stata condotta una grande battaglia per riabilitare zone industriali incolte e trasformarle in terreni di coltura o di ricreazione. Un sindacato civico operante sotto la responsabilità della contea è stato incaricato a promuovere e finanziare qualsiasi azione mirante a trasformare questo grande centro industriale, commerciale e residenziale in una regione piacevole, attraente, sana e stimolante per vivere e lavorare. I suoi obiettivi sono:

— incoraggiare una buona qualità nell'architettura ed i piani urbanistici,
— conservare gli immobili a carattere artistico o storico,
— proteggere le bellezze della regione,
— eliminare e prevenire la disarmonia, sia che essa derivi da un cattivo disegno o da negligenza,
— stimolare l'interesse pubblico.

Questa campagna ha coinvolto i singoli, le scuole, le collettività locali, i commercianti e gli industriali. Era stata prevista su due anni (1979-80), ma ha destato un tale entusiasmo che è stata istituita a struttura permanente in vista della salvaguardia dell'ambiente della contea.

CONCLUSIONE DEL CAPITOLO II

Questa rapida descrizione della situazione dei paesi membri del Consiglio d'Europa, richiede un certo numero di commenti:

— Occorre innanzi tutto notare la presa di coscienza generalizzata a tutti i paesi della necessità di istituire un sistema di protezione di certi spazi tramite una legislazione che garantisca loro diversi statuti di protezione;
— il secondo rilievo è la diversità degli approcci di fronte ad un problema comune. Noi disponiamo, a questo punto, relativamente di pochi elementi comparativi sull'efficienza delle strutture esistenti, le une in relazione alle altre e che corrispondono certamente ad un contesto politico e culturale proprio di ciascun paese. Si può tuttavia distinguere un parallelismo tra il risultato ottenuto dal sistema di protezione ed il livello di vita o d'industrializzazione. Sono in effetti i paesi ove la pressione sul suolo è più forte che hanno dato luogo alle politiche più audaci e con più prospettiva

di creazione di zone protette. È il caso della RFA, del Regno Unito, dei Paesi Bassi e anche del Lussemburgo che protegge il 48% del suo territorio. Ma è ancora più interessante rilevare il ruolo che ha la protezione del patrimonio naturale nei paesi nordici e in Svizzera ove essa è considerata un elemento intangibile di mantenimento d'un alto livello di qualità di vita. Si può parimenti citare l'Austria ove i parchi naturali appaiono come un elemento indispensabile per la salute dell'uomo.

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze in materia di creazione e di gestione delle zone protette, ci si accorge che non vi è antinomia tra decentramento e protezione degli spazi ma che, al contrario, si profila una netta tendenza ad associare o affidare alle collettività territoriali dei poteri sempre più vasti in questo campo. Tra questi paesi si trovano, a fianco dei paesi a struttura federale, la Danimarca ove la gestione delle zone protette è decentrata dal 1979, il Belgio, la Francia e la Spagna ove il processo è in corso di elaborazione, mentre l'Italia sembra segnare al contrario, un passo indietro a favore del governo centrale.

Nel Regno Unito, in Svezia ed in Norvegia, vi è una buona articolazione tra i diversi livelli del potere, ricercata per attribuire un sistema ottimale di gestione secondo le caratteristiche dei luoghi. In Svezia viene posto l'accento, come in Lussemburgo, sui comuni mentre i poteri reali sono decentrati a livello delle contee. Infine, un tale tipo di decentramento è allo studio nei Paesi Bassi.

Sembrerebbe che un esempio negativo sia il caso dell'Irlanda ove i comuni non farebbero appello alle possibilità istituzionali loro offerte di proteggere certe parti del loro territorio. È spiacevole che in questo paese non si sostenga una politica globale dell'ambiente.

A questo titolo occorre menzionare gli sforzi importanti che sono realizzati in Danimarca, nell'RFA, in Lussemburgo, in Norvegia, in Svezia, in Svizzera e nel Regno Unito, in vista di creare un sistema di pianificazione concertato e basato su criteri ecologici a livello nazionale, regionale e locale, nel quale s'inserisca la protezione dell'ambiente.

Nel Regno Unito, in Svezia, in Spagna (in Francia è prevista analoga iniziativa), si può sottolineare l'interesse della creazione di un organismo nazionale indipendente incaricato della protezione della natura, dei parchi e delle riserve. Lo studio comparativo prima citato rileva a questo riguardo: "*l'indipendenza di tali organismi è un argomento riscontrato più volte durante questa ricerca. In effetti, i ministeri tradizionali, i loro corpi d'ingegneri e di funzionari sono stati costituiti con compiti produttivistici: lo sfruttamento delle risorse naturali, ivi compresa la sistemazione del territorio. L'orientamento verso una competenza per la conservazione della natura fa nascere, tra quei ministeri che si assumono questa nuova responsabilità, un reale ripensamento riguardo ai loro incarichi od alla loro formazione di base ed al sentimento di non essere fedele ai colleghi sempre occupati in questi incarichi*".

Rimane da menzionare l'importanza della collaborazione con gli ambienti scientifici e, come provano i risultati molto positivi nella RFA, nei Paesi Bassi, in Svezia, in Svizzera e nel Regno Unito, con le associazioni private di protezione della natura.

Infine, partendo dall'esempio della Svezia, occorre interrogarsi sul ruolo di una politica fondiaria adattata alle esigenze della protezione e su questa quasi-istituzione che è la proprietà privata in molti paesi ove essa si assimila al diritto di usare ed abusare di un bene le cui funzioni sono comunque essenziali a tutta la comunità.

Rimane da definire il quadro europeo nel quale deve potersi inserire l'azione dei poteri locali e regionali in materia di zone protette.

CAPITOLO III: Verso una gestione integrata delle risorse naturali nel quadro di un strategia europea delle zone protette.

Se il fenomeno delle zone protette ed in particolare quello dei parchi naturali o paesaggi rurali si è esteso in tutta l'Europa, è la prova che si trattava di un'azione indispensabile. Questa azione riguarda soltanto le conseguenze e non le cause che le producono; essa può dunque essere coronata da successo alla sola condizione di essere sostenuta da una strategia globale per l'ambiente. Una tale strategia richiede un elevato grado di determinazione politica e di cooperazione internazionale.

1. IL SUCCESSO DEI PARCHI NATURALI DIPENDE DALLA ISTITUZIONE DI UNA GESTIONE INTEGRATA DELLO SPAZIO

1.1. Un parco naturale non può essere un fenomeno isolato ma deve essere accompagnato da una padronanza dell'urbanistica

La crescita economica, come l'abbiamo conosciuta dopo la 2ª guerra mondiale è stata accompagnata da un fenomeno di concentrazione della popolazione nei grandi centri urbani. Una tale concentrazione demografica, parallela ad una concentrazione economica, pesa assai sensibilmente sulle spese sociali. Si investono fondi notevoli da parte dei pubblici poteri a favore di pesanti infrastrutture che non fanno che accentuare il deterioramento della qualità della vita nelle città.

Questo fenomeno è pregiudizievole alle regioni rurali poichè le svuota delle loro forze vive, ma anche perchè crea una necessità di consumo di massa della natura, che rappresenta, a lungo termine, la distruzione dei paesaggi e dei luoghi.

Occorre quindi nel calcolo delle perequazioni finanziarie tenere in conto i costi negativi dovuti alla concentrazione urbana ed i costi per la protezione dell'ambiente che ne derivano.

È d'altronde fondamentale che gli eletti locali e regionali diano luogo ad una politica sistematica degli spazi verdi. Per proteggere la natura rurale, occorre proteggere la natura urbana e ciò si traduce con:

- il fatto di subordinare, ad esempio, il rilascio del permesso di costruzione di una fabbrica con l'obbligo di creare una superficie di spazio verde e di rispettare gli elementi naturali del luogo,
- la creazione di piazze e di zone verdi nelle città,
- la creazione di cinture verdi periurbane,
- la moltiplicazione di spazi ricreativi,
- la riconversione dei territori industriali destinati ad altri usi.

Soltanto a queste condizioni sarà possibile ridurre la pressione nelle zone ove la protezione vigila su ambienti particolarmente vulnerabili e di qualità eccezionale.

1.2. La protezione della natura necessita di un nuovo orientamento per le politiche agricole

Sino al XIX° secolo, il livello agrotecnico e le pratiche colturali si sono evoluti molto poco, la produttività era stabile e l'armonia dei paesaggi preservata.

Con la rivoluzione industriale, le strutture classiche sono scoppiate ed i redditi hanno raggiunto dei livelli poco comparabili con i redditi tradizionali. Il rovescio della medaglia è stato:
— l'esaurimento dei suoli,
— l'inquinamento, in particolare quello delle acque sotterranee a causa degli antiparassitari, i diserbanti ed i fertilizzanti come pure la distruzione dei batteri responsabili della capacità rigeneratrice della terra,
— l'affossamento del terreno a causa della pressione delle macchine agricole pesanti,
— la modificazione dei micro-climi e l'erosione dei suoli, la soppressione degli alberi, dei boschi cedui e delle siepi,
— la distruzione e la monotonia dei paesaggi.

Questa situazione ha avuto come conseguenza di rendere l'agricoltura tradizionale nelle zone protette poco compatibile con i vantaggi delle coltivazioni moderne fuori parco e di aumentare la pressione turistica nei parchi.

Non si tratta certamente di promuovere un ritorno indietro delle politiche agricole, ma gli eletti locali, coscienti dei pericoli inerenti le forme di sfruttamento moderne dei terreni, devono farsi avvocati di una nuova riflessione mirante a proteggere la risorsa limitata e minacciata che è la terra.

Parimenti, nel quadro dei parchi, avranno l'incarico di promuovere i prodotti di qualità e sarà loro compito di facilitarne l'accesso alle reti di commercializzazione.

1.3. Una politica decentrata degli spazi protetti deve potersi inserire in un quadro coerente al livello nazionale ed internazionale

Noi abbiamo cercato di circoscrivere le diverse responsabilità a livello locale e regionale per l'applicazione di una politica delle zone protette. Questo implica una competenza fondiaria e nell'utilizzazione del suolo, una competenza nell'urbanistica e nelle condizioni di sfruttamento della terra. Implica, inoltre, una solidarietà nazionale nella ripartizione del carico finanziario e del costo della protezione dell'ambiente. La responsabilità nazionale, a sua volta, consiste anche nell'assicurare la coerenza del quadro nel quale s'inserisce l'azione locale e regionale, affinchè questa non sia soltanto un alibi, o un compenso derisorio ai danni più scottanti di una civiltà industriale. Per questo occorre che venga creata una gestione globale a lungo termine delle risorse naturali attraverso ad una pianificazione integrata dello spazio e delle attività.

Un certo numero di paesi si è impegnato in questo cammino difficile ma la posta in gioco è europea ed essa passa per una coscienza collettiva della necessità di proteggere una diffusione dei mezzi tecnici della protezione adattata ad ogni tipo di spazio ed un avvicinamento dei mezzi regolamentari a disposizione delle collettività territoriali che applicano una politica di protezione. Ciò si realizza in particolare nel settore dei parchi nazionali o naturali sovra-frontalieri.

2. I PARCHI NATURALI SOVRA-FRONTALIERI

2.1. Funzione ecologica, economica ed etica dei parchi sovra-frontalieri

I confini politici non si sovrappongono ai confini naturali. A volte essi tagliano delle regioni industriali o dei vasti spazi agricoli, altre volte dei luoghi particolarmente belli si trovano spezzettati o distrutti grazie ad una diversa politica di sistemazione da una parte e dall'altra dei confini.

Questa situazione è sempre deplorevole ed il problema dei danni transfrontalieri è acuto su tutti i continenti, ma si pone con acutezza del tutto particolare in Europa ove la densità della popolazione esaspera i conflitti relativi allo spazio.

Sul piano tecnico, la funzione delle zone protette in territorio transfrontaliero gioca un ruolo particolarmente importante in ragione dei fenomeni di sinergia che induce questa localizzazione particolare. Tanto la giusta posizione di 2 zone industriali può comportare una distruzione irreversibile dell'ambiente (es. accumulo di industrie inquinanti e di centrali lungo un bacino idrografico) quanto, nelle regioni periferiche sottosviluppate, la creazione di un parco transfrontaliero può divenire un polo di un nuovo sviluppo rispettoso dell'ambiente, la cui azione irradiante si estenderà in ognuno dei due paesi.

La protezione della natura nello spazio transfrontaliero ha una dimensione politica, ecologica, economica ma anche una dimensione umana che non si può trascurare. I confini di un paese sono un'acquisizione storica che lega gli Stati e gli individui; ma sarebbe un prolungamento naturale delle democrazie avanzate il favorire la creazione di spazi ove la legge è quella della vita sotto tutti i suoi aspetti e non il risultato dei conflitti di sovranità tra coloro che ci governano.

Già nel 1970, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa aveva adottato una Raccomandazione ove insisteva sulla necessità di armonizzare le legislazioni nazionali in questo settore e di stabilire uno statuto-tipo per i parchi transfrontalieri.

Nel 1979, la Conferenza dei Poteri Locali e Regionali d'Europa si è anch'essa rivolta a questo problema in occasione del Congresso d'Aix-la-Chapelle su "*la prevenzione degli inquinamenti transfrontalieri*" per insistere sulla necessità di moltiplicare simili esperienze, vere cellule di una collaborazione suscettibile di rinforzare lo spirito di solidarietà e di cooperazione tra i popoli europei.

2.2. I primi esempi di parchi transfrontalieri in Europa

Esistono sin d'ora degli esempi celebri di cooperazione avanzata in questo settore.

È stato firmato nel 1964 un trattato mirante alla creazione di un parco germano-lussemburghese. Questo trattato venne firmato tra il Land di Renania-Palatinato, la Repubblica Federale di Germania ed il Grand Ducato del Lussemburgo. Il suo obiettivo era "il mantenimento di una regione nel quadro di una vita piacevole, invitante al soggiorno ed alla ricreazione nella natura".

Una commissione internazionale comprendente il rappresentante di ognuno dei paesi contraenti è stata incaricata dell'armonizzazione dell'insieme delle misure per sorvegliare la gestione, la sistemazione e la valorizzazione del parco.

Si tratta del primo esempio di parco naturale internazionale in Europa ove la gestione comune d'una unità geologica, geografica, storica e culturale, permette la ricreazione dei cittadini di grandi città limitrofe, la protezione di un patrimonio storico e naturale comune come pure un passo autorevole verso una migliore comprensione tra i popoli.

Questo esempio ha fatto scuola in

quanto è stato seguito, nel 1971, da un accordo tra il Regno del Belgio, la RFA ed i Länder di Renania-Palatinato e Renania della Nord-Westfalia. L'accordo aveva per fine la creazione e la sistemazione di una entità inglobante i parchi naturali tedeschi del Nord-Eifel e dello Schneifel ed il parco naturale belga dei Fagnes-Eifel. Una commissione germano-belga per la sistemazione del territorio, composta di 12 membri, è stata incaricata di promuovere la cooperazione per quanto riguarda la gestione del parco. Essa ha per scopo di garantire il mantenimento del paesaggio naturale, del suo valore, delle sue caratteristiche; inoltre è incaricata della sua conservazione, della sua sistemazione e della promozione degli interessi economici e sociali, insieme proteggendo le bellezze naturali del paesaggio.

Un terzo parco frontaliero creato nel 1976 è frutto della cooperazione germano-olandese. La "Naturpark Mass-Schwalm-Nette" è situata in prossimità di due grandi conurbazioni europee: la Regione della Ruhr-Renania e la conurbazione olandese della Randstaadt per le quali esso rappresenta un luogo di svago e di distensione a contatto della natura.

Questi tre parchi transfrontalieri sono degli esempi particolarmente riusciti d'azione concertata. In altri casi, questa cooperazione non ha successo a causa di numerosi ostacoli... un esempio molto caratteristico è quello del mare di Wadden.

2.3. Protezione transfrontaliera del mare di Wadden

Il mare di Wadden situato a Sud-Ovest del Mare del Nord, corrisponde alla striscia di sabbia ricoperta due volte al giorno dal mare, che costeggia il litorale dei Paesi Bassi, della Danimarca e della Germania Occidentale. Sono interessate le coste delle provincie di Groningen Friesland e Nord Holland per i Paesi Bassi, i Lander di Schleswig-Holstein e di Niedersadisen per la RFA, in fine la provincia del Sud Jutland per la Danimarca.

Il mare dei Wadden assolve funzioni vitali non soltanto per numerose specie, ma anche per l'uomo, non fosse altro che in ragione della ricchezza che rappresenta per la sua alimentazione. È, d'altro canto, una zona di riproduzione, d'habitat e di alloggio per milioni di uccelli migratori dall'Africa all'Artico. Esso serve infine come luogo di adunata per la fregola e come "nursery" per numerosi pesci del mare del Nord. Con il suo milione di ettari, il mare dei Wadden rappresenta la zona umida naturale più vasta di questo tipo.

Per secoli, l'uomo ha vissuto e lavorato in armonia con il ritmo di vita naturale di questo territorio. Questo equilibrio è al momento attuale non solo minacciato, ma fin d'ora molto scosso per:
— la conquista di zone fertili strappate al mare (polderisation),
— l'espansione urbana,
— la costruzione di porti, aeroporti, strade e oleodotti,
— lo sfruttamento minerario e le attività militari,
— l'inquinamento: da idrocarburi, anticrittogamici, effluenti domestici ecc.,
— il traffico, il turismo, le attività ricreative e gli sports nautici.

In ragione degli interessi economici legati a questa zona, la cooperazione transfrontaliera per la sua protezione è di difficile realizzazione. Fino al 1978, essa ha raggiunto soltanto la decisione di coordinare i progetti scientifici. Si è dovuto attendere il 1982 per vedere apparire l'emergere di una volontà politica per l'adozione di un programma di cooperazione di 3 anni e la decisione di aderire in comune a dei trattati internazionali (Convenzione di Ramsar, Bonn, Berna).

2.4. La Convenzione di Barcellona ed il suo protocollo relativo alle aree particolarmente protette del Mediterraneo

Uno dei prolungamenti della Convenzione di Barcellona per la protezione del Mare Mediterraneo contro l'inquinamento (elaborata nel quadro del PNUE — Programme des Nations Unies pour l'Environnement — e adottata a Barcellona nel 1976) è stata la firma, nell'aprile 1982, di un Protocollo relativo alle aree particolarmente protette del Mediterraneo. Questo Protocollo mira ad armonizzare le legislazioni ed all'elaborazione di un "programma di cooperazione al fine di coordinare la creazione, la pianificazione, la gestione e la conservazione delle aree protette, in vista della costituzione di una rete di aree protette nella regione del Mare Mediterraneo".

L'Articolo 6 del Protocollo dedica i suoi 4 paragrafi alla cooperazione transfrontaliera, proponendo che siano firmati degli accordi speciali tra gli Stati in vista della creazione di zone comuni protette.

Con la firma di tale protocollo si è superata una tappa molto importante. È tuttavia deplorevole che le autorità regionali siano escluse da un tipo di cooperazione che le riguarda direttamente.

2.5. Verso l'elaborazione di un modello di accordo per la creazione di parchi naturali transfrontalieri

Esistono in Europa numerosi esempi di territori di valore naturalistico eccezionale nei quali la soppressione degli ostacoli legati alla cooperazione transfrontaliera tra regioni, permetterebbe la salvaguardia della integrità ambientale.

Si possono evitare al riguardo i parchi limitrofi, come ne esistono numerosi lungo il confine tra la Svezia e la Norvegia, nell'arco alpino, nei Pirenei od altri esempi come il parco naturale regionale francese dei Vosgi del Nord e il Naturpark tedesco del Pfälzerwald.

Una forma di cooperazione transfrontaliera dovrebbe potersi applicare d'altro canto a dei vasti territori che necessitano di particolare protezione o che interessano più paesi come il Delta del Reno e le rive del Bodensée od anche il parco germano-franco-lussemburghese che è allo studio al momento attuale.

In questo contesto sarebbe augurabile che nell'ambito della Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera, si potesse elaborare un modello di accordo per la creazione di parchi sovrafrontalieri, permettendo a delle autorità regionali d'instaurare dei modi di gestione comuni in vista della valorizzazione del loro patrimonio naturale.

3. I LAVORI DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI ZONE PROTETTE

3.1. Il Consiglio d'Europa

3.1.1. RISOLUZIONE (73) 30 RELATIVA ALLA TERMINOLOGIA DELLE ZONE PROTETTE

In considerazione della diversità di nomenclatura utilizzata negli Stati membri per designare le zone protette, il Consiglio d'Europa si è sforzato di comparare le nomenclature esistenti e di stabilire una classificazione dei diversi tipi di zone tenendo conto delle loro funzioni e dei modi di protezione. Le zone protette sono state classificate in 4 categorie: le prime sono sottoposte ad un regime di protezione molto ristretto e corrispondono alle "*riserve naturali e parchi nazionali*", le altre due beneficiano di una protezione più debole e sono conosciute sotto il nome di "parchi naturali, paesaggi protetti".

3.1.2. DIPLOMA EUROPEO (RISOLUZIONE (73) 4)

Questo diploma è in qualche modo un marchio europeo di qualità che è assegnato a dei territori, siti o monumenti naturali aventi un interesse europeo dal punto di vista della salvaguardia del patrimonio naturale e beneficiano di un regime di protezione adeguato.

Ha come effetto di porre la zona in questione sotto il patrocinio del Consiglio d'Europa per una durata rinnovabile di 5 anni. Non è concesso che se la zona non soddisfa a certe condizioni fissate dalla Risoluzione (76) 3 che regge questa attività. Lo stesso vale per il rinnovo. Il diploma può ugualmente essere ritirato se viene constatata una grave minaccia, e se non si sono prese misure per rimediarvi. La minaccia del ritiro ha una portata politica inconfutabile per gli effetti dissuasivi che essa produce. Costituisce un'arma efficace per i gestori che si possono anche opporre a certi progetti di sistemazione o di sviluppo suscettibili di compromettere l'integrità del luogo o del bene che ha ottenuto il diploma. Il Consiglio d'Europa esercita una sorveglianza regolare sulla zona grazie ai rapporti annuali presentati dai gestori e che rendono conto della sua evoluzione, come pure alle valutazioni sui luoghi effettuate al momento del rinnovo.

I luoghi o i beni diplomatici sono classificati in 3 categorie A.B.C in funzione delle motivazioni alle quali rispondono (salvaguardia del patrimonio naturale europeo e delle sue risorse floristiche e faunistiche, salvaguardia del paesaggio, funzioni sociali e ricreative associate al mantenimento dei caratteri biologici od estetici dello spazio considerato).

Il regime di protezione al quale è sottoposto il luogo o il bene diplomato è più o meno restrittivo secondo la categoria. Sin'ora 18 zone hanno ricevuto il diploma europeo.

Diplomi concessi

1966: Parco nazionale del Peak District (Regno Unito)
1966: Riserva naturale della Camargue (Francia)
1966: Riserva naturale delle Hautes Fagnes (Belgio)
1967: Riserva naturale della Lande de Lünebourg (Rep. Federale di Germania)
1967: Parco nazionale Svizzero (Svizzera)
1967: Parco nazionale di Muddus (Svezia)
1967: Parchi nazionali di Sarek e Padjelanta (Svezia)
1967: sito naturale dei Chutes di Krimmi (Austria)
1967: Parco nazionale degli Abruzzi (Italia)
1968: Riserva naturale del Wollmatinger Ried (Rep. Federale di Germania)
1970: Riserva naturale del Boschplaat (Paesi Bassi)
1971: Riserva naturale del Siebengebirge (Rep. Federale di Germania/Lussemburgo)
1976: Parco nazionale della Vanoise (Francia)
1976: Parco nazionale dei Pirenei (Francia)
1976: Parco nazionale di Kuscenneti (Turchia)
1978: Riserva naturale della Walternburgen Enge (Rep. Federale di Germania)
1979: Riserva naturale di Minsmere (Regno Unito)
1979: Parco nazionale di Samavia (Grecia)

3.1.3. RETE EUROPEA DI RISERVE BIOGENETICHE (RISOLUZIONE (76) 17 (79) 9 e 10 (8) 8)

L'obiettivo della rete è di conservare un campione rappresentativo dei diversi tipi di habitat, biocenosi ed ecosistema. Le zone che possono essere designate devono beneficiare d'uno statuto giuridico e soddisfare tra gli altri almeno uno dei criteri seguenti: tipica, unica, rara, in pericolo (cf. Risol. (76) 17).

La procedura di designazione è prevista dalla Risol. (79) 9. Vi sono due modi di procedere:

— designazione immediata di zone che soddisfano gli obiettivi ed i principi della Risoluzione (76) 17;
— designazione conformemente ad un quadro che comprende una lista di biotopi e specie prioritarie (Risoluzione (79) 10 e (81) 8).

Le liste europee delle terre a brughera e delle torbiere da integrare nella rete sono già state elaborate. L'obiettivo è di sviluppare all'interno di questa rete delle sotto-reti composte dai siti più rappresentativi.

Ogni designazione è accompagnata da una scheda di recensione che contiene delle indicazioni sulla zona proposta attestante il suo interesse per la rete.

Il Consiglio d'Europa dispone pure d'informazioni molto precise che permettono di apprezzare il valore ecologico della zona proposta e di decidere il suo inserimento nella rete.

Sin'ora sono state designate circa 120 zone; a titolo d'esempio citiamo:

— la riserva naturale della Camargue, zona umida d'interesse internazionale per le sue ricchezze faunistiche e floristiche (Francia);
— una parte dell'isola di Samos: zona costiera con grotte; rifugio e luogo di riproduzione della foca monaca (Grecia).

3.1.4. CONVENZIONI, RISOLUZIONI E REGOLAMENTI ADOTTATI DAL COMITATO DEI MINISTRI

— Una delle maggiori realizzazioni del Consiglio d'Europa è stata l'elaborazione della Convenzione relativa alla Conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale dell'Europa. Questa Convenzione è innovativa nella misura di come essa affronta i problemi della conservazione della natura in un'ottica globale e non per settore. Essa accorda una particolare attenzione alle specie migratorie ed endemiche in via di estinzione, come agli habitat minacciati.

È stata firmata il 19 settembre 1979 a Bonn da 19 dei 21 Stati membri del Consiglio d'Europa come pure dalla Finlandia e dalla CEE. È entrata in vigore nel giugno 1982. In virtù della Convenzione un Comitato permanente delle Parti Contraenti è incaricato di rendere conto dell'applicazione delle disposizioni.

Sono inoltre da citare tra le risoluzioni e raccomandazioni adottate:

— la Raccomandazione (73) 9 relativa alla protezione delle zone costiere,
— la Raccomandazione (75) 9 relativa alle zone sensibili di alta montagna,
— la Raccomandazione (76) 16 relativa al degrado della macchia mediterranea,
— la Raccomandazione (76) 33 relativa all'evoluzione ed alla conservazione dei boschi europei,
— la Raccomandazione (75) 5 relativa alla conservazione ed alla gestione delle terre a brughiera,
— la Raccomandazione (77) 8 relativa alla protezione delle rive lacustri e fluviali,
— bisogna inoltre segnalare la Carta dei suoli adottata nel 1972 e la Carta ecologica delle zone di montagna adottata nel 1976.

3.2. L'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura e delle sue risorse (UICN)

L'UICN è stato creato nel 1948 sotto l'egida dell'UNESCO e del governo

francese. Il suo obiettivo è di aiutare la costruzione di un mondo nel quale la natura e le risorse naturali siano gestite giudiziosamente per la maggiore prosperità di ogni essere umano, mediante la promozione di misure fondate scientificamente in favore della protezione e dell'utilizzo durevole delle risorse naturali viventi. La UICN è un'organizzazione indipendente, internazionale e non governativa che comprende 480 membri in 110 paesi, di cui 56 Stati sovrani, 116 organismi di diritto pubblico e più di 300 organizzazioni non governative. L'Unione dispone di una rete mondiale di oltre 3000 scientifici ed esperti di tutti gli aspetti della conservazione della natura che partecipano ai lavori dei suoi centri e delle sue commissioni.

Per l'UICN la "protezione della natura è la salvaguardia e la gestione del mondo vivente, ambiente naturale dell'uomo e delle risorse naturali rinnovabili della terra".

I suoi lavori poggiano sulla determinazione di principi di pianificazione dell'ambiente e sulla messa a punto di strategie e piani di conservazione e di progetti di sviluppo.

L'Unione si occupa d'altro canto del Segretariato di parecchi trattati internazionali di conservazione:
— La Convenzione di Ramsar (1971) sulle zone umide d'importanza internazionale, particolarmente come habitat della selvaggina.
— La Convenzione di Washington (1973) sul Commercio Internazionale di fauna e flora selvatica minacciate d'estinzione (ITTES).
— La Convenzione di Bonn (1979) sulle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica.

L'UICN ha parimenti fornito dei servizi consultivi all'UNESCO per la Convenzione del 1972 concernente "*la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*", preselezionando tutti i luoghi naturali che ritiene di portare sull'elenco del patrimonio mondiale.

3.2.1. LA CONVENZIONE DI RAMSAR

La Convenzione di Ramsar definisce le zone umide come "*delle distese di paludi, acquitrini, torbiere od acque naturali o artificiali permanenti o temporali ove l'acqua è statica o corrente, dolce, salmastra o salata, ivi comprese le distese d'acqua marina la cui profondità non ecceda i 6 metri*".

Partendo dal riconoscimento delle funzioni ecologiche delle zone umide, tanto come regolatori delle acque quanto habitats per una flora ed una fauna caratteristica di grandi valori economico, culturale, scientifico e ricreativo, la Convenzione prevede che ciascuna parte contraente designerà le zone umide appropriate sul suo territorio in vista della loro protezione. Questa protezione è simbolizzata dall'iscrizione nella "lista" tenuta dall'UICN ed implicherà delle misure conservative, di sorveglianza ed uno sfruttamento razionale delle popolazioni migratorie di selvaggina.

La Convenzione di Ramsar è entrata in vigore il 21 dicembre 1975.

3.2.2. LA STRATEGIA MONDIALE DELLA CONSERVAZIONE

L'UICN ha preparato la "*Strategia Mondiale della Conservazione*" con la cooperazione ed il finanziamento del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e del World Wildlife Fund in collaborazione con la FAO e l'UNESCO.

La Strategia Mondiale della Conservazione è stata lanciata il 5 marzo 1980 contemporaneamente in 34 paesi; essa ha per scopo di realizzare i 3 principali obiettivi seguenti:
— mantenere i processi ecologici essenziali ed i sistemi che conservano la vita,
— preservare la diversità genetica,
— sorvegliare sull'utilizzazione durevole delle specie e degli ecosistemi.

Tra le condizioni e misure prioritarie sul piano nazionale ed internazionale, essa riafferma la necessità di creare una rete mondiale d'aree protette terrestri, costiere, marine e d'acqua dolce.

3.2.3. LA COMMISSIONE DEI PARCHI NAZIONALI ED AREE PROTETTE

I lavori di una Commissione specializzata sono dedicati a questo compito. La Commissione dei parchi nazionali ed aree protette opera in questo settore da parecchi anni. Cosi, nel 1978, essa ha pubblicato una proposta di classificazione delle zone protette secondo l'obiettivo fissato e le modalità d'utilizzazione. Essa dispone, d'altro canto, di un registro mondiale d'informazioni su queste zone e lavora attualmente alla versione riveduta della lista delle Nazioni Unite dei parchi nazionali e delle regioni protette.

I progetti nazionali condotti in collaborazione con il World Wildlife Fund (WWF) riguardanti l'Europa interessano:
— il Mediterraneo con la messa punto in nome del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, del protocollo relativo alle regioni costiere protette. Questo protocollo firmato nel 1982 dagli Stati costieri del Mediterraneo e da diversi organismi internazionali, contiene principi e linee direttive per la selezione, e la gestione delle regioni protette, costiere e marine del Mediterraneo;
— il Mare dei Wadden con l'istituzione di un Comitato consultivo UICN/WWF con degli esperti della Danimarca, della RFA e dei Paesi Bassi. È questo Comitato consultivo che ha redatto il programma di cooperazione di 3 anni adottato dai paesi rivieraschi.

3.2.4. IL CONGRESSO DI BALI

Il Congresso mondiale dei parchi nazionali riunito a Bali dal 11 al 22 ottobre 1982 ha permesso di raggiungere un traguardo importante a favore dell'insieme delle aree protette.

Il Congresso era organizzato e patrocinato dalla UICN e co-patrocinato dal PNUE, dall'UNESCO, dalla FAO, dal WWF, dai Parchi del Canada e dal National Parks Service.

Nell'intento di mettere in opera sul terreno gli obiettivi della Strategia Mondiale per la Conservazione, il Congresso ha affermato il ruolo fondamentale che giocano non soltanto i parchi nazionali e le riserve naturali rigorose ma anche tutte le altre categorie di riserve come le riserve di risorse, i paesaggi rurali protetti e le aree di conservazione multiuso ed i parchi naturali.

Nella Dichiarazione finale del Congresso si nota questo elemento nuovo che è il riconoscimento "*dei contesti economici, culturali e politici delle aree protette*", aumentando "*il supporto locale alle aree protette con l'educazione, la ripartizione dei vantaggi, la partecipazione alle decisioni*" ed ai "*piani di sviluppo dei territori adiacenti*".

Bali segna quindi la volontà di ampliare la nozione tradizionale di museo della natura, per associare la vita della popolazione locale alla protezione della natura nei parchi. È un passo importante di avanzamento nei lavori intergovernativi, ma rimane molto da fare in questo campo per far passare un tale concetto nelle mentalità a tutti i livelli della vita politica.

3.3. L'UNESCO

Nel 1968 a Parigi alla sede dell'UNESCO si è tenuta la Conferenza Interna-

zionale di esperti sulle "basi scientifiche dell'utilizzo razionale e la conservazione delle risorse della biosfera". Questa Conferenza è stata organizzata dall'UNESCO con la partecipazione delle Nazioni Unite, della FAO, dell'OMS e con la cooperazione dell'UICN e del PBI (Programme Biologique International).

Si deve intendere per biosfera la parte del globo terreste ove la vita può esistere: essa comprende quindi certe porzioni della litosfera, dell'idrosfera e dell'atmosfera.

Questa Conferenza ha permesso per la prima volta, in un contesto intergovernativo, di proclamare che la protezione dell'ambiente deve essere un obiettivo prioritario in quanto essa condiziona la sopravvivenza dell'uomo.

Tra le raccomandazioni della Conferenza vi sono state:

— *"la messa a punto di un programma mondiale di ricerche ecologiche, ecofisiologiche e bioclimatiche, che si basi su una gamma di ecosistemi tanto naturali che semi-naturali, artificiali o colturali, terrestri come acquatici, scelti tanto nelle zone temperate che in quelle tropicali, in contrade umide od aride, onde definire le potenzialità delle zone studiate ed ottenere una valutazione delle risorse organiche rinnovabili della biosfera;*
— *la selezione, la costituzione e la gestione a livello nazionale, provinciale e locale d'un insieme di parchi nazionali e di riserve naturali secondo i criteri di selezione e le norme dell'UICN;*
— *la preservazione di ambienti naturali e di spazi minacciati".*

Queste raccomandazioni hanno dato luogo al programma del MAB (Man and Biosphere) lanciato dalla 16ª sessione dell'UNESCO nel 1970.

Il programma MAB ha per scopo di "precisare, nelle scienze esatte e naturali, le basi necessarie all'utilizzo razionale ed alla conservazione delle risorse della biosfera ed al miglioramento delle relazioni tra l'uomo e l'ambiente; di prevedere le ripercussioni delle azioni umane e, con ciò, di mettere l'uomo in grado di gestire con migliore efficacia le risorse naturali della biosfera.

3.3.1. LE RISERVE DELLA BIOSFERA

Il progetto 8 del MAB prevede la creazione di una rete mondiale di "*riserve della biosfera*" che comprenderà dei campioni rappresentativi di tutte le grandi categorie di biosistemi da conservare.

Queste "*riserve*" hanno un carattere ben determinato che è stato definito nel modo seguente dall'UICN.

1. Sono state scelte come campione rappresentativo di un grande ecosistema piuttosto che per il loro carattere eccezionale,
2. fanno parte di una rete il cui carattere internazionale è assicurato grazie agli scambi d'informazione e di personale con l'intermediazione del segretario internazionale del MAB nella sede dell'UNESCO (Parigi) e dei Comitati Nazionali del MAB,
3. offrono delle possibilità di ricerche sperimentali in certe loro parti,
4. associano gli obiettivi prioritari di conservazione, di ricerca, di educazione e di formazione,
5. giocano un ruolo di unificazione delle popolazioni locali che, nelle loro attività economiche e sociali, riservano un posto importante alla protezione.

Una riserva della biosfera deve comprendere nella misura possibile:

1. **un'area centrale naturale**: ove l'intervento umano è minimo e serve come punto di riferimento biologico,
2. **una zona cuscinetto sperimentale** disposta per la ricerca, l'educazione e la formazione,
3. **una zona di restaurazione o di ricostruzione**: che permetta lo studio è la ricostruzione di terre e di risorse naturali la cui profonda alterazione naturale o provocata dall'uomo ha oltrepassato il livello fisiologico,
4. **una zona colturale stabile**: disposta per la protezione e lo studio delle colture e pratiche d'utilizzo delle terre che esistono in armonia con l'ambiente e dove gli abitanti conducono le loro attività tradizionali.

3.3.2. I SITI DEL PATRIMONIO MONDIALE

I "siti del patrimonio mondiale" sono stati introdotti nel 1972 dalla "Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale" (UNESCO - 1972). Questa Convenzione prevede che delle zone di "*valore universale eccezionale*" siano designate dal Comitato per il Patrimonio Mondiale su raccomandazione dello Stato firmatario responsabile del sito.

3.4. La Comunità Europea

La preoccupazione per le zone protette è relativamente recente per la Comunità Europea. Nel 1980 è stato realizzato uno studio dal Servizio dell'ambiente e della protezione dei consumatori; il suo scopo era di proporre un confronto migliore delle classificazioni nazionali nella Cee sulla base dei lavori del Consiglio d'Europa e dell'UICN.

È stato messo a punto un metodo pilota per una "cartografia ecologica" su un campione di 10 regioni. Esso poggia su un sistema di indicatori dell'ambiente alcuni dei quali hanno come supporto la qualità del paesaggio. Questo sistema dovrebbe permettere in un primo tempo di mettere in evidenza delle zone naturali o dei paesaggi d'importanza europea.

La Commissione delle Comunità Europee s'interroga, d'altro canto, sulle nuove forme giuridiche che si possono applicare alle diverse specie protette come al rapporto tra la loro gestione ed il turismo.

Infine, un'interrogazione verte, attualmente, sulla creazione d'uno "*Strumento Finanziario comunitario dell'Ambiente*" richiesto con un voto dal Parlamento Europeo.

3.5. Il Consiglio Nordico

Nel corso degli anni 1970, i lavori miranti alla protezione della natura hanno avuto un'importanza crescente nel quadro dei lavori del Consiglio Nordico che raggruppa la Svezia, la Norvegia, la Finlandia, la Danimarca e l'Islanda.

È stato fatto un inventario delle zone umide e ne sono state individuate 228.

Nel quadro dei lavori del Consiglio Nordico, i 5 paesi membri hanno pubblicato uno studio in comune che fornisce una descrizione di 10 o 12 zone per ogni paese, di valore naturale eccezionale onde informare le autorità incaricate della conservazione, delle zone più importanti dal punto di vista scientifico e di mettere l'accento sulla necessità di una protezione e di una gestione adeguate.

Sono attualmente in corso 3 progetti, nel quadro del Consiglio Nordico:

— la classificazione delle diverse regioni nei paesi nordici sulla base della loro coltre vegetale e delle loro caratteristiche geologiche. Sono così state definite 62 regioni geografiche.
— La preparazione di liste rosse di animali in via di sterminio; sono state identificate 39 specie animali come pure 60 specie di piante da proteggere. Questo progetto comprende anche una descrizione di tutti i tipi di paesaggi minacciati e degni di protezione nei paesi nordici.
— Il 3° progetto è relativo all'analisi ed alla valutazione dei paesaggi in vista di mettere a punto un unico metodo che potrebbe essere applicato all'insieme dei paesi nordici.

3.6. La Federazione dei Parchi Nazionali e Naturali d'Europa

La Federazione dei Parchi Naturali e Nazionali d'Europa è un'associazione a carattere internazionale i cui membri sono "*persone fisiche o morali impegnate attivamente in un lavoro riferentesi al settore dei parchi naturali e nazionali*".

Sebbene i suoi mezzi siano limitati, la Federazione si occupa di stabilire legami tra i parchi europei mediante un bollettino, dei seminari, dei viaggi e dei gemellaggi.

4. LA RESPONSABILITÀ EUROPEA DEGLI ELETTI LOCALI E REGIONALI NEI CONFRONTI DEI PARCHI NATURALI

I lavori delle organizzazioni internazionali hanno permesso di stabilire una concertazione tra gli Stati e gli organismi governativi incaricati dell'Ambiente. Esse hanno permesso di elaborare un approccio scientifico rigoroso sulla necessità di proteggere e di creare delle reti di riserve e di parchi. Hanno inoltre realizzato un considerevole lavoro giuridico tramite le convenzioni e gli accordi internazionali.

I loro sforzi settoriali iniziali tendono sempre più, grazie alla protezione di certe unità, alla creazione di un sistema di gestione dello spazio adatto alle esigenze ecologiche.

La concertazione, la cooperazione e lo scambio di esperienze tra i gestori delle zone protette sono equamente ben stabiliti. Riguardano tuttavia più i parchi nazionali e le riserve che i parchi naturali. Sarebbe augurabile poter mettere maggiormente l'accento su questa forma d'istituzione innovatrice e sulle possibilità ch'essa offre di riconcepire delle forme nuove di sviluppo. Uno sviluppo nell'ambito del quale l'innovazione tecnologica possa essere al servizio d'una migliore convivenza tra l'uomo e la natura.

Non bisogna nondimeno illudersi sugli effetti dell'inquinamento che continua a mettere in pericolo numerosi ecosistemi e sulle minacce di ogni tipo, sotto forma a volte perniciose che pesano sul nostro ambiente naturale. Per affrontarle, la protezione degli spazi non può rimanere limitata agli specialisti, agli iniziati; essa deve esser impresa di tutti. Deve essere inserita ed auspicata nei comuni rurali; deve poter risultare da scelte politiche liberamente consentite nelle regioni.

Per realizzare questo obiettivo, occorre un certo numero di condizioni:

a) occorre innanzitutto che a livello europeo, si possa definire un certo numero di concetti chiari sui quali si possa cristallizzare l'opinione pubblica e che possano essere divulgati per mezzo della stampa e dei media e sui quali si possano sensibilizzare i bambini sin dalla loro più tenera età. Per quanto riguarda in particolare i parchi naturali, si dovrebbe poter stabilire un quadro di riferimento, una uniformità di base, preservando la diversità propria di ogni sito, di ogni regione. Questo quadro di riferimento potrebbe assumere la forma di una Carta dei parchi naturali Europei in grado di precisare le limitazioni ed i vincoli ma anche le compensazioni che sono in diritto di attendere coloro che accettano la creazione di un tale parco sul loro territorio;
b) la seconda priorità è di poter diffondere largamente a livello nazionale ed internazionale il risultato di esperienze concrete di autosviluppo nelle zone protette e particolarmente nei parchi naturali. Occorre poter sfatare il mito della protezione-isterilimento dello spazio offrendo ai responsabili locali e regionali ed agli investitori un insieme di scelte di azioni e d'impieghi che possano essere economicamente vitali seguendo gli obiettivi di protezione. Numerosi sforzi vengono realizzati in questo senso nei diversi paesi; rimangono troppo spesso alla fase di progetti pilota ed implicano un sovracosto ed un carattere aleatorio proprio di quando si fanno esperienze nuove.

Si deve fare un importante sforzo d'informazione utilizzando tutti i mezzi tradizionali di supporto: bollettini, esposizioni, conferenze... Ma si potranno raggiungere dei risultati veramente sostanziali in questo campo facendo largo ricorso ai documenti filmati che potranno essere diffusi nei parchi, presso gli eletti e in alcuni casi, nel quadro delle reti tradizionali di diffusione come le televisioni regionali, le scuole d'agricoltura od altre istituzioni specializzate.

Il Consiglio d'Europa, tramite la sua Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, il suo Centro Europeo d'Informazione per la Conservazione della Natura, la sua Divisione dell'Ambiente e delle Risorse Naturali, la sua Direzione Stampa ed Informazione, ha certamente una grande possibilità in questo settore. Parallelamente al suo impegno in campo giuridico, deve poter accordare il suo supporto alle iniziative che mirano a mettere in atto le indicazioni che esso promuove, facilitando l'elaborazione di una rete europea di scambi d'informazione tra le collettività territoriali, le loro zone protette e particolarmente i parchi naturali.

c) Infine, è competenza dei Poteri Locali e Regionali definire i loro principi d'azione e, tramite i loro mezzi di concertazione, elaborare un insieme di proposte concrete miranti ad orientare i lavori dei governi e delle organizzazioni internazionali sulla base dell'esperienza quotidiana come essi la vivono nel loro ambiente e presso i loro amministrati.

CONCLUSIONE GENERALE

Questo rapporto aveva per obiettivo di definire il ruolo delle collettività locali e regionali nella creazione, gestione e conservazione nei parchi naturali.

I parchi naturali corrispondono tuttavia ad una realtà molto diversa nei differenti paesi membri del Consiglio d'Europa che, d'altra parte, non ne sono tutti dotati. È il motivo per il quale si è dovuto in un primo tempo procedere ad un esame dell'insieme delle zone protette cercando di definire il contenuto ed i diversi obiettivi della protezione in rapporto alla situazione socio-economica e politica nei vari paesi.

Gli eletti locali e regionali hanno una responsabilità morale nei confronti della salvaguardia dell'ambiente naturale anche quando ciò deve implicare la adozione di misure impopolari. Ma la protezione della natura non deve significare la morte della vita locale. I parchi naturali appaiono sempre più come dei laboratori sperimentali di un nuovo sistema di gestione delle risorse naturali che si dovrà poter applicare all'insieme dello spazio rurale. È dunque importante che gli eletti possano operare una reale riconversione verso forme di utilizzo che possano tener conto del nostro quadro di vita e dei mezzi di sostentamento futuri.

Tuttavia, i comuni e le regioni che accettano di seguire una politica dinamica di protezione devono poter beneficiare del sostegno dell'insieme della collettività nello svolgimento del loro difficile compito.

Infine, la protezione degli spazi non può rimanere un fenomeno isolato, anche se ogni regione mette a riserva una frazione del suo territorio. Essa deve potersi integrare in una strategia globale dell'ambiente promossa a tutti i livelli della vita politica. Gli eletti locali hanno allora il compito di sensibilizzare i loro governi alle necessità della protezione laddove fanno difetto una coscienza ed una volontà politica nazionale.

LA RISOLUZIONE FINALE
approvata dalla Conferenza

La Conferenza,

1. Avendo preso conoscenza della relazione della sua Commissione dell'Ambiente e dell'Urbanistica sulle collettività locali e regionali e i parchi naturali in Europa;
2. Considerando che la protezione della natura è un diritto e un dovere dei poteri locali e regionali in quanto essi sono particolarmente interessati dal rapporto tra l'uomo e lo spazio da cui dipende lo sviluppo, la vita, perfino la sopravvivenza;
3. Ricordando che i beni naturali non sono riproducibili e che la loro protezione costituisce un imperativo economico, biologico, etico;
4. Ricordando che la nostra generazione è soltanto l'usufruttuaria di un patrimonio comune che essa deve tutelare, su cui deve vegliare e che occorre preservare per le future generazioni, cui spetta di diritto una natura salvaguardata;
5. Considerando che di fronte ai conflitti inerenti all'utilizzazione dello spazio, un individuo o un gruppo di individui non può appropriarsi di siti ritenuti eccezionali per la loro bellezza o le loro qualità, ma che si tratta di un bene comune la cui tutela spetta ai pubblici poteri e segnatamente alla collettività locali e regionali;
6. Considerando che le zone protette (parchi nazionali, parchi naturali, ecc.) rispecchiano un accentuato bisogno sociale di spazi naturali nel nostro mondo industrializzato;
7. Salutando gli sforzi compiuti da numerosi paesi per istituire un insieme di zone protette;
8. Riconoscendo l'importanza e il grande valore dei lavori realizzati nell'ambito del Comitato europeo per la salvaguardia della natura e delle risorse naturali del Consiglio d'Europa, concernente fra l'altro la concessione del Diploma europeo a siti, paesaggi e riserve d'importanza internazionale e la creazione di una rete europea di riserve biogenetiche;
9. Considerando che le collettività locali e regionali hanno una precipua responsabilità nel settore dei parchi naturali regionali o dei paesaggi protetti;
10. Considerando che tali parchi possono costituire un settore di sperimentazione privilegiato di un nuovo modello di sviluppo, rispettoso dell'ambiente;
11. Richiamandosi in particolare alla sua Risoluzione 132 (1982) sulle regioni rurali, agricole, montane;
12. Considerando che tali parchi permettono di sensibilizzare gli uomini al riconoscimento non solo della natura in generale, ma anche della specificità del patrimonio di ogni regione e che in tal modo favorirebbero la protezione della "diversitè vivant" dell'Europa;
13. Ricordando al proposito i principi contenuti nella Dichiarazione di Bordeaux (1978) e le sue Risoluzioni 70 (1972) e 78 (1974) riguardanti l'azione dei poteri locali nel settore della difesa della natura e del miglioramento dell'ambiente nella società contemporanea;
14. Ricordando peraltro la propria "Dichiarazione europea" in materia di conservazione della natura indirizzata alle autorità locali (Risoluzione 66 (1970) e la sua raccomandazione sulla creazione di riserve e di parchi naturali;
15. Riferendosi ai principi contenuti nella Carta europea dei suoli (Strasburgo 1972) nonchè alle Raccomandazioni 800 (1977), 859 (1979), 935 (1982) e alla Risoluzione 687 (1979) della Assemblea parlamentare;
16. Considerando che un parco naturale influisce sulle finanze e sull'avvenire delle regioni e dei comuni ov'è situato e che il successo di tale impresa dipende dalla partecipazione delle collettività territoriali alla creazione, alla pianificazione e alla gestione dei parchi;
17. Considerando tuttavia che la partecipazione dei poteri locali e regionali alla gestione dei parchi non deve tramutarsi in un mezzo per far gravare su alcuni comuni e regioni rurali l'onere della protezione della natura e della ricreazione dei cittadini;
18. Considerando che non è possibile garantire la partecipazione della popolazione agli obblighi derivanti dalla protezione di una zona, senza concedere in cambio vantaggi in loco per compensare i costi e i mancati profitti dovuti allo statuto specifico di protezione attribuito a quella zona;
19. Rendendo omaggio ai lavori dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse in materia di zone protette nonchè al programma internazionale dell'UNESCO a favore dei siti e dei paesaggi del patrimonio mondiale e delle riserve della biosfera;
20. Riconoscendo l'interesse degli obiettivi della Federazione dei parchi naturali e nazionali d'Europa;

21. Rammaricandosi che le collettività locali e regionali non siano associate ai lavori sulle zone protette allorquando esse impegnano maggiormente il loro patrimonio;
22. Riferendosi alla Raccomandazione 587 (1970) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa concernente la creazione di parchi regionali e di parchi naturali soprafrontalieri e riaffermando al proposito i principi contenuti nella Dichiarazione finale di Aquisgrana (1979).

A. RACCOMANDA ai comuni e alle regioni di ampliare la loro cooperazione intercomunale e interregionale
a. allo scopo di vegliare a che la difesa dell'ambiente e la protezione dell'ambiente naturale siano considerati una priorità nei piani di assetto territoriale locale;
b. allo scopo di agevolare la creazione di zone protette sul loro territorio quand'esso rappresenta un valore eccezionale, un interesse specifico o ricreativo;
c. allo scopo di incoraggiare, anche indipendentemente dai parchi, una politica sistematica di creazione di zone verdi e una protezione attiva dell'ambiente naturale volta a migliorare la qualità del quadro di vita e a ridurre l'afflusso turistico nelle zone fragili protette.

B. RACCOMANDA ai comuni e alle regioni sul cui territorio si trovano parchi naturali regionali
a. di giovarsi dell'opportunità fornita da queste zone protette per sensibilizzare la popolazione locale al rispetto della natura, alla specificità della loro regione e alla necessità di valorizzarla;
b. di intavolare un dialogo con i difensori della natura al fine di trovare un equilibrio accettabile fra le esigenze della protezione e uno sviluppo selettivo nei parchi e nelle zone limitrofe;
c. di associare le università regionali all'attività delle zone protette e di rafforzare il ruolo dei comitati scientifici nella loro gestione e nella pianificazione delle infrastrutture e delle attività;
d. di valorizzare i lavori scientifici attuati nell'aerea delle zone protette garantendo loro pubblicità e divulgazione in una forma attraente che possa essere ripresa dai mass-media locali, regionali, nazionali e persino internazionali;
e. di circoscrivere la richiesta per quanto riguarda il tempo libero in una cornice naturale al fine di dirigere il flusso dei visitatori verso le zone meno sensibili e di evitare di danneggiare la vegetazione e il suolo; tale risultato può ottenersi mediante l'azione educativa, la creazione di sentieri per passeggiate, l'organizzazione di gite e di manifestazioni culturali alla periferia dei parchi;
f. di favorire all'interno dei parchi attività compatibili con la protezione della natura;
— agevolando la creazione di reti di distribuzione per prodotti agricoli di qualità, coltivati senza isterilire la terra, in particolar modo prodotti a carattere regionale,
— facilitando i lavori di ricerca e di conservazione genetica con il mantenimento di un'agricoltura specifica, utilizzando al massimo le potenzialità locali,
— agevolando attività artigianali e l'accesso dei prodotti artigianali sui mercati,
— agevolando l'impianto sul loro territorio di imprese altamente tecnologiche non inquinanti e che non abbisognano di grandi infrastrutture,
— associando la popolazione allo sviluppo di un turismo locale di qualità in base a una valutazione dei bisogni degli utenti e della capacità di rigenerazione dei siti, evitando che esso venga monopolizzato da capitali privati esterni;
g. di accordarsi al fine di stabilire piani di utilizzazione dei suoli per l'insieme del territorio di un parco; infatti, solo tali piani consentono a un sindaco di rifiutare di concedere una licenza di costruzione in zona non edificabile senza dover temere pressioni politiche;
h. di elaborare piani di assetto e di pianificazione integrata con la collaborazione degli organismi socio-economici nonchè delle associazioni naturalistiche;
i. di stabilire contatti con le autorità vicine, quando un parco è situato in una regine di frontiera, allo scopo di facilitare ogni forma di cooperazione utile alla gestione dei parchi.

C. RACCOMANDA ai governi degli Stati membri:
a. di porre il meccanismo di perequazione finanziaria a servizio di una nuova logica di sviluppo volta ad evitare il bilancio negativo dovuto alla concentrazione urbana e a favorire una rinascita del mondo rurale, partendo dalle sue potenzialità specifiche;
b. di applicare il principio secondo cui ad ogni creazione di una zona industriale deve corrispondere la protezione, il riassetto di una vasta zona naturale capace di garantire ai cittadini l'aria pura e il verde di cui hanno bisogno;
c. di integrare le esigenze fondamentali dell'ambiente in ogni strategia di sviluppo, per ridurre l'inquinamento e i disagi, generalizzando gli studi d'impatto e pubblicizzandoli al massimo;
d. di approfondire la riflessione sulla responsabilità collettiva che i parchi naturali implicano e il cui ruolo viene assimilato a quello di un servizio pubblico, e sulla necessità di concedere, nel caso in cui costituiscano un freno allo sviluppo economico per la popolazione locale, compensazioni destinate a conciliare i loro obiettivi contraddittori;
e. di instaurare, laddove ancora non esistano, strutture decentrate affinchè le autorità locali e regionali vengano associate alla procedura di pianificazione, di assetto e di gestione delle zone protette e in particolar modo dei parchi naturali;
f. di garantire il coordinamento dei piani locali con i programmi regionali e nazionali;
g. di offrire alle collettività locali e regionali la possibilità di classificare alcuni siti e di concedere loro i mezzi finanziari e regolamentari per garantirne la protezione;
h. di affidare la gestione di tali spazi alle autorità locali e regionali sotto la responsabilità di un organismo nazionale incaricato della delimitazione della rete, della diffusione dell'informazione, del coordinamento verticale, della sorveglianza e dell'applicazione degli obiettivi in materia di protezione, nonchè dell'elaborazione di una metodologia comune ai vari parchi nella diffusione e nel trattamento dell'informazione;
i. di concedere la facoltà di gestione della proprietà fondiaria ai comuni e alle regioni affinchè essi possano:
— creare riserve fondiarie a scopo di tutela,
— sfruttare razionalmente altri poli di attrazione in vista di ridurre la pressione sulle zone tutelate;
j. di coordinare la loro azione nelle regioni frontaliere onde evitare che gli squilibri strutturali dovuti a linee di frontiera ereditate dal passato non ostacolino la creazione di parchi transfrontalieri.

D. RACCOMANDA agli organi com-

petenti delle Comunità europee

a. di adeguare le loro politiche agricole, regionali, energetiche e dei trasporti ai principi contenuti nel suo Programma di azione nel settore dell'ambiente al fine di garantire la tutela delle risorse e dello spazio naturale;

b. di favorire la riflessione sui metodi e sugli usi agricoli inerenti alla politica agricola comune, affinchè essi possano venir orientati verso un maggior rispetto della capacità rigeneratrice dei suoli;

c. di stabilire, in base ai risultati della "*cartografia ecologica*" e della definizione delle "*zone d'importanza europea*", un programma di lavoro comunitario per la protezione e la gestione degli spazi più esposti;

d. di creare, come auspicato dal Parlamento europeo, uno strumento finanziario comunitario per l'ambiente, il cui compito consisterebbe nel compensare i mancati profitti dovuti alle restrizioni poste allo sfruttamento razionale delle zone protette in Europa e i maggiori costi causati dalla gestione dei parchi naturali.

E. RACCOMANDA al Comitato dei Ministri

a. di incaricare il Comitato direttivo responsabile delle questioni regionali e municipali di elaborare nell'ambito della Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera, un modello di accordo per i parchi transfrontalieri;

b. di vegliare a che venga dedicata particolare attenzione alle zone protette nell'ambito della Campagna a favore del mondo rurale, auspicata dalla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa e dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa;

c. di incaricare il Comitato europeo per la salvaguardia della natura e delle risorse naturali, in collaborazione con la CPLRE e col Centro europeo d'informazione per la conservazione della natura, di organizzare, nell'ambito di detta campagna, un colloquio che riunisca gli eletti locali e regionali, gli amministratori dei parchi nonchè rappresentanti delle associazioni di protezione della natura;

d. di incaricare il Comitato per la salvaguardia della natura, in collegamento con il Comitato direttivo responsabile delle questioni regionali e municipali e la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, di effettuare, parallelamente alla preparazione di detto colloquio, lavori specifici di raccolta di elementi in vista della preparazione di, una carta europea dei parchi naturali, che garantisca loro una legittimità internazionale e funga da punto di riferimento per opporsi a progetti di assetto in contrasto coi loro obiettivi, preservando contemporaneamente la specifica caratteristica di ogni sito;

e. di incaricare il Segretario Generale

— di favorire la realizzazione di una videoteca europea sui parchi naturali per evidenziare le esperienze più interessanti e diffonderle tra gli amministratori dei parchi e gli eletti locali e regionali, oltre che nelle scuole, chiedendo a tale scopo l'aiuto degli organismi televisivi regionali e locali;

— di promuovere quindi, nel quadro del Centro Europeo d'Informazione per la Conservazione della Natura, la creazione di un Gruppo di lavoro misto con l'incarico di studiare come realizzare un simile progetto nei vari Paesi membri del Consiglio d'Europa.

F. Incarica la sua Commissione dell'Ambiente e dell'Urbanistica di vegliare alla messa in opera delle raccomandazioni contenute nella presente Risoluzione e in particolare alla creazione di una videoteca europea sui parchi naturali, associando segnatamente i poteri locali e regionali interessati alle iniziative eventualmente prese al riguardo.
